

Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung

In a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen-Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

Hans-Christian Vollert
aus Hamburg

1979



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten
in der Kommunalverwaltung

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen-Wilhelms-Universität
zu Münster

vorgelegt von

Hans-Christian Vollert
aus Hamburg

1979



Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Albert von Mutius
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Christian-Friedrich Menger
Dekan: Prof. Dr. Battes

Tag der mündlichen Prüfung: 5. 2. 1979

G l i e d e r u n g

A Einleitung

- I Praktische Relevanz
- II Rechtspolitische Relevanz
- III Begriffsbestimmung
- IV Folgerungen für die Untersuchung

B Die normativen Grundlagen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten im Gemeinderecht der Bundesländer

Vorbemerkung

- I Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten
nach der Süddeutschen Ratsverfassung
 - 1 Baden-Württemberg
 - 2 Bayern
- II Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten nach der
Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, im Saarland und
Schleswig-Holstein mit Ausnahme der Stadtgemeinden sowie
Hessen bei Gemeinden unter 1500 Einwohnern
 - 1 Rheinland-Pfalz
 - 2 Saarland
 - 3 Schleswig-holsteinische Landgemeinden
 - 4 Hessische Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnern
 - 5 Zwischenergebnis
- III Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten nach der
Magistratsverfassung in den schleswig-holsteinischen Stadt-
gemeinden, in Bremerhaven und in Hessen
 - 1 Schleswig-holsteinische Stadtgemeinden
 - 2 Bremerhaven
 - 3 Hessen
 - 4 Zwischenergebnis

IV Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten nach der (modifizierten) Ratsverfassung in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen

- 1 Niedersachsen
- 2 Nordrhein-Westfalen
- 3 Die Aufgaben als Chef der Verwaltung
- 4 Die Organisationsgewalt im einzelnen

C Typischer Inhalt der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung

Vorbemerkung

I Aufgaben als Grundlage jeder organisatorischen Überlegung

- 1 Leitungs- und Verteilungskompetenz
- 2 Schwachstellen der Behördenleitung
- 3 Das Problem der Kontrolle und der Information
- 4 Das Problem der Beeinflußbarkeit, die Motivation und die Selbständigkeit der Fachdezenten

II Aufgaben und politische Funktionen

- 1 Die Doppelfunktion des Hauptverwaltungsbeamten
- 2 Parallelen und Unterschiede im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung
- 3 Die Konsequenzen der Doppelfunktion und die kommunalpolitische Willensbildung durch den Hauptverwaltungsbeamten
- 4 Zwischenergebnis

D Die Bedeutung der Organisationsbefugnisse und -pflichten im Hinblick auf die Sachkompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten und ihre Erledigung

I Organisationsbefugnisse und Sachkompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten im Zusammenwirken mit der Vertretungskörperschaft

- 1 Bei Vorbereitung der Ratsbeschlüsse
- 2 Die Bedeutung der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten für seine Vorsitzendentätigkeit
- 3 Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten bei Durchführung der Ratsbeschlüsse im Selbstverwaltungsbereich

II Organisationsbefugnisse und Sachkompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten ohne Mitwirkung der Vertretungskörperschaft

- 1 Bei einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung
- 2 Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen der Außenvertretung
- 3 Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten bei der Durchführung der Pflichtaufgaben nach Weisung und den Auftragsangelegenheiten
- 4 Die Organisationsgewalt des Hauptgemeindebeamten im Rahmen seiner eigenen Kontrolltätigkeit (Beanstandungsrecht)

E Die Grenzen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten

Vorbemerkung

I Einschränkungen durch konkurrierende Kompetenzen in der GO NW

- 1 Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- 2 Dezernatsverteilung und Beigeordnetenbefugnis
- 3 Das Rechnungsprüfungsamt

II Die Einschränkungen des Organisationsrechts durch das Landespersonalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen

- 1 Das neue Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen
- 2 Das Prinzip der Rollenverteilung
- 3 Die Umsetzung
- 4 Höher- und Rückgruppierung
- 5 Einstellung
- 6 Einzelfälle der Mitbestimmung
- 7 Grenzfälle

III Die Einschränkungen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten durch sachliche und politische Abhängigkeiten

- 1 Das Beispiel der kommunalen Datenverarbeitung
- 2 Politische Rahmenbedingungen

F Schlußbewertung und Zukunftserwartung

- I Generelle Normierungen beseitigen nicht den Konfliktstoff
- II Die tatsächlichen Trends in der praktischen Arbeit der kommunalen Verwaltungsspitze
- III Gibt es einen Kernbereich der Führung und Leitung durch den Hauptverwaltungsbeamten, der nicht kollegialisierbar ist?

Literaturverzeichnis

- | | |
|-------------------------------------|---|
| Banner, Gerhard | Politische Willensbildung und Führung in Großstädten mit Oberstadtdirektor-Verfassung, in: Großstadt-Politik, hrsg.von Rolf-Richard Grauhan, Gütersloh 1972, S.162 ff. |
| Banner, Gerhard | Ziel und ergebnisorientierte Führung in der Kommunalverwaltung. Erfahrungen mit dem "Management by Objectives" in Duisburg, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK), Jg.14 (1975), S.22 ff. |
| Bechert, Claus | Bürgermeister einer hauptamtlich verwalteten Landgemeinde - Die Gemeinde (SH) 1967, S.355 ff. |
| Beckel, Albrecht | Rechtsstellung des Bürgermeisters in Nordrhein-Westfalen, Recklinghausen 1972 |
| Becker, Erich | Die Ordnungsgewalt des Ratsvorsitzenden, KPB1.1955, S.549 |
| Beer, Rüdiger Robert | Die Gemeinde - München 1970 |
| Benner, Jürgen | Zuständigkeitsverteilung auf Gemeindedirektor und Rat - Siegburg 1962 |
| Berg, Wilfried | Die Struktur der Gemeindeverfassung von Nordrhein-Westfalen. Eine kritische Würdigung, in: Die Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen, S.35 ff., Kommunalverlag Recklinghausen, 1977 |
| Berthel | Determinanten menschlicher Leistungseffizienz im Betrieb und Ergebnisse neuerer Forschungen, Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 1973, S.281 ff. |
| Berkenhoff, Hans | Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen - 2. A. - Siegburg 1965 |
| Böckenförde, Ernst-Wolfgang | Organ, Organisation, Juristische Person - Kritische Überlegungen zu Grundbegriffen und Konstruktionsbasis des staatlichen Organisationsrechts, in: Festschrift für H.J.Wolff, München 1973 |
| Böhret, Carl/Junkers, Marie-Therese | Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1976 |
| Böhm, Norbert | Bürgermeister und Gemeindevertretung nach hessischem Gemeinderecht - Diss. jur., Heidelberg 1950 |
| Borchmann, Michael | Die Reform der Kommunalverfassung. Insbesondere ein Beitrag zur Entwicklung von Bürgermeister-, Magistrats- und Ratsverfassung, jur. Diss., Frankfurt a.M. 1975 |

- Borchmann, Michael Oberbürgermeister und Geschäftsverteilungs-
kompetenz, in: Der Städtetag 1977, S. 678
- Borchmann, Michael/Vesper, Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht,
Emil Stuttgart 1976
- Bornemann, Ernst Betriebspsychologie, Wiesbaden 1967
- Bornemann, Ernst Sozialpsychologische Probleme der Führung, in:
Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozial-
psychologie, Jg.14 (1962), S.105 ff.
- Depiereux, Stefan Das neue Haushaltsrecht der Gemeinden, 5.Auflage,
Siegburg 1975
- Eildienst Informationen für Rat und Verwaltung, Folge 10
des Jahres 1978, Herausgeber: Städtetag Nordrhein-
Westfalen, S.2
- Ellwein, Thomas Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre,
Stuttgart 1966
- Fabritius, Gert Wie mächtig ist der Bürgermeister in Baden-Württem-
berg?, in: Der Bürger im Staat, Jg.25 (1975),
H.1, S.39 ff.
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band, Allge-
meiner Teil, 10. Aufl., München und Berlin 1973
- Galette, Alfons Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, in: Praxis
der Gemeindeverwaltung, Landesausgabe Schleswig-
Holstein, Wiesbaden 1961 ff.
- Galette, Alfons/Laux, Kommentare zur Gemeindeordnung, Kreisordnung,
Eberhard Amtsordnung für Schleswig-Holstein, 2. Aufl.,
Wiesbaden 1972
- Gönnenwein, Otto Gemeinderecht, Tübingen 1963
- Grauhan, Rolf-Richard Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanz
1969 (zit.: Modelle), auch abgedruckt in: Politische
Vierteljahresschrift (PVS) Jg. 10 (1969), S.269 ff.
- Grauhan, Rolf-Richard Der Oberbürgermeister als Verwaltungschef, in:
Politische Vierteljahresschrift (PVS) Jg.6 (1965)
S.302 ff. (zit.: Oberbürgermeister)
- Groß, Rolf Zur originären Rechtsetzung der Exekutive, in:
Die öffentliche Verwaltung, März 1971, Heft 6,
S. 186
- Groß, Rolf Organisationsgewalt und Organisationsverordnungen,
in: Die öffentliche Verwaltung, Januar 1963, Heft 2

- Gröttrup, Hendrik Die kommunale Leistungsverwaltung, Stuttgart 1973
- Hamann, Andreas Die Bindung der staatlichen Organisationsgewalt an die Gesetzgebung, in NJW 56, S.1 ff.
- Havers, Hans Kommentar zum LPVG NW, 2. Aufl., Siegburg 1975
- Hesse, Wolfgang Zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung SKV 1963, S. 313 ff.
- Hofmann, Josef Die allgemeinen Richtlinien des Bürgermeisters, in: Kommunalpolitische Blätter (KPB1.) Jg.27 (1975) S.878 f.
- Huber, Hans Die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände, jur. Diss., München 1965
- Juncker, Wolfgang Die Abwahl des Bürgermeisters - DÖD 1974, S.23 ff.
- Kaldenkerken, van
Karl-Heinz Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung II, Beiträge zu einem internationalen Symposium am 14. u. 15. April 1975, Veröffentlichung der KGSt, Köln 1976
- Katz, Alfred Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern, dargestellt am Beispiel Baden-Württemberg, Bd. 3 der Schriften zur Verwaltungswissenschaft, Dissertation Tübingen, Berlin 1975
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I Aufgabengliederungsplan, 4. Aufl., Köln 1967
- dies., Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil II, Verwaltungsgliederungsplan, 3. Aufl., Köln 1968
- dies., Verwaltungsorganisation der Kreise, Teil I, Institutionelle Organisation, Köln 1972
- dies., Funktionelle Organisation; Arbeits- und Projektgruppen, Bericht Nr. 3/1973
- dies., Funktionelle Organisation; Organisation der Leitung, Bericht Nr. 14/1973
- dies., Organisation des Kommunalen Rechtswesens, Bericht Nr. 11/1977
- Klüber, Hans Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin u.a.1972 (zit.: Klüber)
- Kottenberg, Kurt/Rehn, Erich Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen - 1.A. der Loseblattausgabe - Siegburg 1972

- Kottenberg, Kurt Zur Organisationsgewalt des Gemeindedirektors, in: Staats- und Kommunalverwaltung (SKV) Jg.8 (1962) S. 243 ff.
- Köttgen, Arnold Gemeindeverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, in: HKWP I, S.360 ff., zit.: HKWP I
- Krumsiek, Rolf Zweigleisig - nicht mehr zeitgemäß, in: Die Demokratische Gemeinde 1973, Heft 7
- Kübler/Kübler Moderne öffentliche Verwaltung - Eine Einführung anhand der Dienstordnung für die Staatsbehörden in Baden-Württemberg, Kohlhammer, 1971
- Kübler, Hartmut Organisation und Führung in Behörden, 3. Aufl. Stuttgart u.a. 1978, 2 Bände
- Kunze, Richard/Schmid, Karl/
Rehm, Franz-Karl Gemeindeordnung für Baden-Württemberg - 3.A. - Stuttgart 1970
- Lauritzen, Lauritz Die neue Verfassung der Gemeinden - Die Gemeinde (SH) 1950, S.17 ff.
- Laux, Eberhard Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung, Stuttgart u.a. 1975
- Laux, Eberhard Führungsmethoden in der Kommunalverwaltung und Möglichkeiten der Fortbildung, in: Führungsmethoden in der Kommunalverwaltung, Band 16 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Deutschen Landkreise e.V., Bonn 1971
- Laux, Eberhard Führung eines großstädtischen Dezernats, in: Der Städtetag 5/77, S.253
- Laux, Eberhard Managementmodelle für die öffentliche Verwaltung? in: DVBl, Jg.87 (1972), S.167 ff.
- Laux, Eberhard Gutachten zur Führungsorganisation der Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, 1971 - maschinengeschrieben (Baubehörde Hamburg)
- Laux, Eberhard Regierungspläne und Verwaltungsorganisation, in: Regierungsprogramme und Regierungspläne, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 51, Berlin, 1973, S.114
- Loschelder, Wilhelm Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart u.a. 1965 (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd.9) (zit.: Gemeindeordnungen)
- Loschelder, Wilhelm/
Salzwedel, Jürgen Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes NW, Köln 1964
- Maunz-Dürig-Herzog Grundgesetz, Kommentar, 3.Aufl., 1958-1974

- Muntzke, Hans/Schlempp, Hans Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung,
Bad Homburg v.d.H. - Berlin 1954
- Mutius von, Albert/
Nesselmüller, Günther Rechtsstellung und Funktionen des "Bürger-
meister" im deutschen Gemeinderecht - ein
vergleichender Überblick, Staats- und Kommunal-
verwaltung 10/1975, S.293 ff.
- Mc Gregor, Douglas Der Mensch im Unternehmen, Deutsche Ausgabe,
1970, Düsseldorf und Wien
- Ostermann, Jürgen Das Konzept der kommunalen Datenverarbeitung.
Realität und Zukunftserwartung, Sonderdruck der
Koordinierungsstelle für automatisierte Daten-
verarbeitung der kommunalen Spitzenverbände im
Land Nordrhein-Westfalen - KKADV - Düsseldorf,
anlässlich des Sonderseminars für Oberstadtdirek-
toren (ADV als Führungsinstrument)
- Pagenkopf, Hans Kommunalrecht, Köln u.a. 1971; Bd. 1, 2. Aufl.
Köln u.a. 1975
- Pappermann, Ernst Kommunale Wahlbeamte, in: Zeitschrift für Beamten-
recht (ZBR), Jg. 16 (1968) S.297 ff.
- Pappermann, Ernst Die Bauaufsicht in der Funktionalreform, in:
Die demokratische Gemeinde, 1977, S. 599 ff.
- Peters, Hans Vortrag vor der 6. Mitgliederversammlung des
DStB am 22.9.1961 (Tagungsbericht S.31)
- Bericht der
Projektgruppe BayStMI Zu den organisatorischen Mängeln der Behörden-
spitze, Reform des BayStMI, München, 1970
- Bericht der
Projektgruppe BMI Bericht über die Überprüfung der Organisation
des BMI, 1.7.1969
- Bericht der
Projektgruppe BMI Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI,
3. Bericht November 1972
- Püttner, Günter Die Kommunalverfassungen der Länder in der Bundes-
republik - ein struktureller Vergleich, in: Die
Kommunalverfassung in NW, Recklinghausen, 1977
- Raubaal, Johannes u.
Reinhard Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen,
München 1968
- Reinartz, F.J. Zum Begriff Umsetzung, in: Komba-Rundschau
Nr. 6 vom 20.6.1977
- Reuter, Lutz-Rainer Prozesse kommunalpolitischer Willensbildung und
Entscheidung, in: Städte- und Gemeindebund,
1976, S. 288

- Reuter, Lutz-Rainer Kommunalpolitik im Parteienvergleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament" B 34/76 vom 21.8.1976
- Richter, Lutz Die Organisationsgewalt, 1926.
- Richter, Hans Zur Mitbestimmung des Personalrats bei einer Umsetzung innerhalb der Dienststelle, in: Die Personalvertretung 12/76, S. 452
- Rupp, Hans-Heinrich Ministerial-Erlasse - Ausdruck originärer Rechtsetzung der Exekutive?, NJW 1970, S. 412 ff.
- Rupp, Hans-Heinrich Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, Tübingen, 1965
- Salzwedel, Jürgen Kommunalrecht, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. von Wilhelm Loschelder und Jürgen Salzwedel, Köln und Berlin 1964, S. 242
- Schleberger, Erwin Der Beigeordnete - ein kommunales Kuriosum? in: Der Städtetag 11/1977, S. 631
- Schleberger, Erwin/Wiese Rolf Gemeindeverfassungen in den deutschen Bundesländern einschließlich der Stadt-Umland-Regelungen, Schriften zum deutschen Kommunalrecht, Bd.1 - Siegburg 1975
- Schleberger, Erwin Personalvertretungsrecht in der kommunalen Praxis, Erfahrungen und Berichte, hrsg. vom Städtetag NW, 1977, S. 10 ff.
- Schlempp, Hans/Schlempp Dieter Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung - Wiesbaden 1969 ff.
- Schmidt, A./Reinartz, F.J. Kommentar zum LPVG, Hrsg. Deutscher Beamtenbund - Landesbund NW - Düsseldorf
- Schnapp, Friedrich E. Zur Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts, in: Rechtstheorie, Zeitschrift für Logik, Methodenlehre, Kybernetik und Soziologie des Rechts, 1978, S. 275 ff.
- Schulz, Joachim Die Rechtsstellung des Bürgermeisters in der inneren Gemeindeverfassung - Diss.jur.- Freiburg 1954
- Sievers, Wilhelm Zuständigkeitsgrenzen in der GO Schleswig-Holsteins zwischen Gemeindevertretung, Magistrat und Oberbürgermeister - KPBl.1952, S. 197 ff.
- Sommer, Walter Rechtsstellung des Gemeindedirektors, Deutscher Städtetag 1957, S. 5
- Staehle, Wolfgang H. Organisation und Führung soziotechnischer Systeme, Grundlagen einer Situationstheorie, Stuttgart 1973

- Steiner, Udo Besser verfaßte Gemeinden durch Änderung des Gemeindeverfassungsrechts in Nordrhein-Westfalen? in: Der Städtetag 11/1975, S.600
- Veelken, Manfred Wem sind mögliche Unregelmäßigkeiten zu melden? Der Gemeindedirektor hat die alleinige Verantwortung, KPBl. 1969, S. 1209
- Vesper, Emil Zur Vereinheitlichung im Kommunalrecht der Bundesländer - Eine Bestandsaufnahme unter besonderer Berücksichtigung des Zersplitterungsbildes, der historischen Entwicklung und rechtskonstruktiven Lösungswege, jur.Diss. Bochum 1975 (zit.: Vesper, Diss.)
- Walz, Ernst Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der süd-deutschen Ratsverfassung - HBKWP Bd.I, S. 235 ff. (zit.: HBKWP I)
- Weißhaar, Erwin Allgemeines Kommunalrecht in Niedersachsen - Herford 1974
- Wolff, Hans-J./Bachof, Otto Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., München 1970
- Zuhorn-Hoppe Gemeinde - Verfassung, 2. Aufl., Siegburg 1962
- Weitere Literatur, insbesondere unselbständige Veröffentlichungen, Nachrichten von Parteien und Verbänden, wird vollständig in den Fußnoten nachgewiesen.

Abkürzungsverzeichnis

aaO	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AmtsO	Amtsordnung
Anm.	Anmerkung
AOB	Archiv des öffentlichen Rechts
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bgm.	Bürgermeister
BVerfG E	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG E	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DemGem	Die Demokratische Gemeinde
dies.	dieselben
DIFU	Deutsches Institut für Urbanistik
Diss.	Dissertation (juristische, soweit ohne besonderen Zusatz)
DJT	Deutscher Juristentag
E	Einwohner
ebda.	ebenda
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
GBI.	Gesetzesblatt
GO	Gemeindeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBI.S.1)
GHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt

HKWP I, II	Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. von Hans Peters
hrsg. Hrsg.	herausgegeben, Herausgeber
InnMin.	Innenminister
i.V.m.	in Verbindung mit
KGST	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungs- vereinfachung
Komm.	Kommunal
KPB1	Kommunalpolitische Blätter
LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LT	Landtag
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NW	Nordrhein-Westfalen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OBgm.	Oberbürgermeister
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
Städtetag	Der Städtetag
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VG	Verwaltungsgericht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
zit.	zitiert, (Zitat)
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht

Im Übrigen werden die allgemein gebräuchlichen
Abkürzungen benutzt, s. Kirchner, Hildebert:
Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2.Aufl.,
1968

Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung

A Einleitung

I Praktische Relevanz

Rechtsfragen der Frankfurter Kommunalpolitik beschäftigen seit den hessischen Kommunalwahlen vom März 1977 nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch hessische Verwaltungsgerichte. Nachdem die absolute Mehrheit in der Stadtverordnetenversammlung von der SPD auf die CDU übergang, haben die Auseinandersetzungen über den Versuch der CDU-Fraktion, mittels einer Magistratsausweitung auch im städtischen Verwaltungsgremium eine Mehrheit zu erreichen, sogar außerhalb der Fachpresse Aufmerksamkeit gefunden.¹⁾

Die Frage nach dem Kernstück der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung - die Geschäftsverteilungskompetenz - war im konkreten Frankfurter Fall zu klären, weil der seit-herige Frankfurter Personaldezernent Widerspruch gegen eine kurz zuvor durch den Oberbürgermeister verfügte Dezernatsumverteilung eingelegt hatte.²⁾

Doch nicht nur diese aktuelle Auseinandersetzung macht die praktische Relevanz und Problematik der Untersuchung deutlich, vielmehr ergibt sie sich generell aus der berechtigten Frage nach der optimalen Organisation und Effizienz der öffentlichen, speziell der kommunalen Verwaltung bei knappen Ressourcen. Allein die Tatsache, daß die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungs-

1) Vgl. hierzu Rudolf Reinhardt, Stadtparlament gegen Stadtregierung, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 2.8.1977, S.7; Gerhard Ziegler, Schaukämpfe an der Gutachter-Front, Die Zeit vom 5.8.1977, S.12, sowie den Bericht "Einmaliges Stückchen", Der Spiegel, Nr. 29 vom 11.7.1977, S.42

2) Vgl. hierzu den Aufsatz von M. Borchmann, "Oberbürgermeister und Geschäftsverteilungskompetenz" in Der Städtetag 1977, S.678

vereinfachung bereits aus ihrem Namen - nämlich "Verwaltungsvereinfachung" - die entscheidende Zielsetzung ihrer Organisation und ihrer zahlreichen Mitglieder gewinnt, eröffnet den Blick für den praktischen Bezug des Themas in jeder größeren Kommunalverwaltung. Gerade weil viele Bürger erwarten ¹⁾, daß "ihre Behörde" - die Gemeindeverwaltung - wirtschaftlich zu handeln versteht und auf Probleme "vor Ort" unverzüglich reagiert und koordinierte Maßnahmen ergreift, muß der Prozeß der Leitung und Verwaltung vereinfacht und durchsichtig gemacht werden.

Ob und wie durch die sogenannte Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten diese Zielsetzung erreicht wird, ist wiederum von erheblicher praktischer Bedeutung. Nur einige Beispiele in Stichworten: Welche organisatorischen Maßnahmen der Verwaltung sind durch die stärkere Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen im Rahmen der Novelle des BBauG erforderlich, wie sind diese Maßnahmen vorzubereiten, kommunalverfassungsrechtlich abzusichern, zu realisieren? Welche Fragen ergeben sich für die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten bei der Einführung neuer Managementtechniken, bei der Anpassung der kommunalen Entwicklungsplanung an die Regionalplanung des Landes oder bei der Vorbereitung eines neuen Flächennutzungsplans? Welche Probleme ergeben sich für die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten bei der Vergabe von Untersuchungsaufträgen an Beratungsunternehmen, insbesondere bei der Umsetzung der Ergebnisse dieser Untersuchungen?

Hier können keine allgemein verbindlichen Lösungen angeboten werden; nur wird bereits an diesen Fragen und Beispielen klar, daß die Organisationsgewalt des

1) Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung II, Beiträge zu einem internationalen Symposium am 14. und 15. April 1975 in Eindhoven/Niederlande, herausgegeben von Karl-Heinz van Kaldenkerken und Piet Joosten, S. 10

Hauptverwaltungsbeamten, selbst wenn sie auf einwandfrei normierten und eindeutig interpretierbaren Grundlagen beruht, keine unangreifbaren Antworten auf die Fragen nach den Organisationsaufgaben des Verwaltungschefs bietet.

II Rechtspolitische Relevanz

Die rechtspolitische Relevanz der Frage nach der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten zeigt sich an den vielfältigen Reformanstrengungen um das Kommunalverfassungsrecht in den Bundesländern. ¹⁾ Dabei spielen die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Kompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten und denen der Vertretungskörperschaft eine besondere Rolle in der rechtspolitischen Diskussion. ²⁾

Einen interessanten Versuch zur Lösung dieser Problematik sieht die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung vor. Die neueingeführte Regelung des § 50 Abs.5 rhpf.GO schreibt vor, daß die Beigeordneten ihren Geschäftsbereich im Rahmen der Beschlüsse des Gemeinderates und der allgemeinen Richtlinien des Bürgermeisters selbständig verwalten. An Einzelweisungen sind die Beigeordneten nur gebunden, soweit diese für die Einheit der Verwaltung oder für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte im Rahmen der Gesetze geboten sind. Neu ist ebenfalls die Regelung des § 57 rhpf.GO, wonach Städte mit zwei und mehr hauptamtlichen Beigeordneten einen Stadtvorstand haben. Dieser tritt als Kollegialorgan an die Stelle des Bür-

1) Vgl. dazu M. Borchmann und E. Vesper, Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht, S.10 ff. und R. Krumsiek, "Zweigleisig - nicht mehr zeitgemäß" in: "Die demokratische Gemeinde" 1973, S. 743

2) Vgl. Günter Püttner, "Die Kommunalverfassungen der Länder in der Bundesrepublik - ein struktureller Vergleich" in: "Die Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen" 1977, S. 14

germeisters etwa bei der Vorbereitung der Beschlüsse über den Haushaltsplan und wichtiger Personalentscheidungen.¹⁾

Das Land Rheinland-Pfalz ist mit diesen Vorschriften über die Stellung des Bürgermeisters und des Stadtvorstandes neue Wege gegangen. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Einführung kollegialer Elemente für die Führungsorganisation in der Spitze der Kommunalverwaltung bewähren wird. Diese Konzeption jedenfalls ist gemessen an den heute oft sehr weitgehenden Forderungen etwa einer Stadtregierung ein Mittelweg, der einerseits den berechtigten Interessen der kommunalen Wahlbeamten, gerichtet auf Partizipation an der Verwaltungsleitung, sowie andererseits dem Bedürfnis nach einem funktionierenden Führungsmechanismus Rechnung tragen könnte.

Die Kommunalverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen ist zwar noch nicht in Bewegung, wohl aber ins Gespräch gekommen. Die Regierungsparteien SPD und FDP haben in ihrer Koalitionsvereinbarung festgelegt, daß sie eine "Änderung der Kommunalverfassung mit dem Ziel" anstreben, "unter Ablösung der derzeitigen 'Zweigleisigkeit' als Verwaltungsspitze eine Kollegialorganisation einzuführen."²⁾ Ob damit ein Abschied von der nordrhein-westfälischen Ratsverfassung in Richtung Magistratsverfassung, wie sie im Prinzip in Schleswig-Holstein und Hessen sowie Bremerhaven praktiziert wird, beabsichtigt ist, kann nicht sicher beurteilt werden. Sicher erscheint nur, daß bei einer Bewertung der unterschiedlichen kommunalverfassungsrechtlichen Modelle ein "begrenzter Relativismus" angebracht ist. Denn die Erfahrung hat gezeigt, daß die Gemeinden mit

1) Vgl. zu diesem Fragenkomplex Schleberger/Wiese Band 1 der Schriften zum deutschen Kommunalrecht, hier insbesondere die Einführung, S.IX

2) Vgl. Nr.4 der Koalitionsvereinbarung/8.Legislatur LT NW (zit.nach Nordrh.-Westf.Städte- und Gemeindebund, Mitteilungen Nr.12 vom 20.6.1975, S.205)

allen gegenwärtig praktizierten Verfassungstypen leben können.¹⁾ Ebenso sicher ist aber auch, daß die Frage nach der optimalen Kommunalverfassung in den Bundesländern aktuell bleibt und damit auch die Frage nach Inhalt und Grenzen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten. Zwar ist gegenwärtig keine Änderung der Grundstruktur der Gemeindeverfassung in Bayern ins Auge gefaßt²⁾, jedoch sind erhebliche Novellierungen der Gemeindeordnungen in Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, im Saarland³⁾ und Schleswig-Holstein in der Diskussion bzw. abgeschlossen. Die rechtspolitische Relevanz der Frage nach der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten bleibt aktuell. Dies ergibt sich insbesondere aus der Forderung nach mehr Bürgerbeteiligung am kommunalpolitischen Geschehen der Gemeinden. Der Entwurf⁴⁾ eines zweiten Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen schreibt in den neuen §§ 6 b und 6 c die Unterrichtung der Einwohner und den Bürgerantrag vor. Damit sollen Möglichkeiten geschaffen werden, den Bürger in die kommunalen Entscheidungsprozesse direkt einzubeziehen. Ob diese Ziele erreicht werden, müßte gesondert untersucht werden. Der Leitantrag des Landesvorstandes der SPD für den außerordentlichen Landesparteitag am 4.3.1978 in Leverkusen sieht eine Änderung der inneren Verfassung der Gemeinden mit dem Ziel vor, einen Verwaltungsausschuß einzuführen,

1) So Udo Steiner "Besser verfaßte Gemeinden durch Änderung des Gemeindeverfassungsrechts in Nordrhein-Westfalen?" in "Der Städtetag" 11/75, S.600

2) Vgl. zur gegenwärtigen Reformdiskussion in den Bundesländern Borchmann/Vesper "Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht", S.43

3) Vgl. den Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften, Drucksache 7/1151 des Landtages des Saarlandes

4) Vgl. EildStNW, Folge 10 vom 19.5.1978, S.2 mit dem Hinweis auf die Presseerklärung des IM NW nach Beschlußfassung über den Entwurf des Zweiten Kommunalverfassungsreformgesetzes am 4.4.1978 durch das Landeskabinett und die Stellungnahme des Städtetages hierzu.

"um eine bessere Zusammenarbeit zwischen Rat und Verwaltung sicherzustellen." ¹⁾ Darüber hinaus wird in diesem Leitantrag der monokratische Zuschnitt der Verwaltungsführung durch das Prinzip der Kollegialität abgelöst, um gegenüber dem Rat, dem Verwaltungsausschuß und den Fachausschüssen ein breiteres Meinungsspektrum deutlich zu machen.

Alle diese Vorschläge werden, wenn sie Gesetzeskraft erhalten sollten, Einfluß auf die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten ausüben; denn jede Form der erweiterten Partizipation am Entscheidungs- und Führungsprozeß - durch wen auch immer - setzt notwendigerweise engere Rahmenbedingungen für die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten.

III Begriffsbestimmung

Organisationsgewalt - im weiteren Sinne - ist die Kompetenz zur Bildung, Errichtung, Einrichtung, Änderung oder Aufhebung von Gliedern und Organen durch die abstrakte oder konkrete Bestimmung ihrer Zuständigkeit, ihrer Zusammenhänge und ihrer inneren Ordnung sowie durch ihre persönliche und sachliche Ausstattung. ²⁾ Sie ist ein gegenständlich bestimmtes Hoheitsrecht, nicht aber eine organisatorische einheitliche Gewalt im Sinne einer Staatsfunktion. Daher steht sie hinsichtlich einer bestimmten juristischen Person, z.B. des Staates, in der Regel nicht nur einer bestimmten Gewalt im organisatorischen Sinne zu, sondern ist auf die Organe der Legislative und Administrative z.T. auch der Judikative verteilt.

Manche verstehen freilich unter Organisationsgewalt nur jene Kompetenz, insoweit sie der Exekutive (Administrative) auch ohne besondere gesetzliche Ermäch-

1) Beschlossene und veröffentlichte Entscheidungen des kommunalpolitischen Sonderparteitages der SPD NW am 4.3.1978 in Leverkusen, herausgegeben von der SPD NW

2) H.J.Wolff/Bachof II, § 78 I, S.122

tigung aus eigener geschriebener oder ungeschriebener verfassungsrechtlicher Kompetenz zusteht. ¹⁾ Das ist zwar historisch verständlich und richtig, doch wird damit der Sachbegriff der Organisationsgewalt unnötig mit einem Zuständigkeitsbegriff kombiniert. ²⁾

Innerhalb der Exekutive kann die Organisationsgewalt zustehen dem Staatsoberhaupt, der Regierung, dem Regierungschef und den Ministern je getrennt sowie in beschränktem Umfang auch jedem mit selbständiger Aufgabenerledigung betrauten Organ. Organisationshoheit haben aber nur die Leitungs- und Direktionsorgane. ³⁾

Die äußere Errichtungsgewalt wird ergänzt durch die sogenannte innere Organisationsgewalt, nämlich durch die Kompetenz, die Zuständigkeiten des Organs auf Ausschüsse, Abteilungen und Ämter zu verteilen, so z.B. Artikel 40, 52 und 65 GG in Verbindung mit der Geschäftsordnung des Bundestages oder z.B. § 4 VWGO (interne Organisation und die Verteilung der Geschäfte durch die bei den Gerichten gebildeten Organe der Selbstverwaltung).

Da nur eingerichtete Organe funktionieren können, die Einrichtung aber Planstellen und sachliche Mittel erfordert, über die allein die Legislative verfügt, findet die Organisationsgewalt immer ihre selbstverständliche, aber praktisch wichtige Schranke im Haushaltsplan. ⁴⁾

Das Organisationsrecht als Teil der Verwaltungsrechtswissenschaft beschreibt die normativen Strukturen des staatlichen Innenbereichs sowie ihren rechtsdogmatischen Stellenwert. ⁵⁾

Die Eigenart des Organisationsrechts ist historisch zu erklären. Mit der Verwirklichung des gewaltenteilenden Rechtsstaats durch das Inkrafttreten kodi-

1) Forsthoff I, S. 408; Köttgen: VVDStRL 16, 153; ebs. Groß in DÖV 1971, S. 186

2) Zur Dogmengeschichte s. Böckenförde, S. 13-28

3) H.J.Wolff/Bachof II, § 78 I, S. 128

4) Forsthoff I § 23, S. 435

5) Vgl. zur Dogmatik und Funktion des staatlichen Organisationsrechts, Friedrich E. Schnapp, in: Rechtstheorie 1978, S. 279

fizierter Verfassungen wurde ein wesentlicher Teil der Staatsorganisation gesetzlich geregelt. Gleichzeitig kam eine schon länger zurückreichende Entwicklung zum Abschluß, welche den gesamten organisatorischen Aufbau der Justizbehörden in die Form des Gesetzes überführte. Darüber hinaus waren zahlreiche andere Behörden des Staates gesetzlich festgelegt. Aber es war doch nicht so, daß der Grundsatz rechtsverbindlich geworden oder auch nur ernsthaft angestrebt worden wäre, daß alle staatliche Organisation durch das Gesetz hätte geordnet sein müssen. Der Gesetzesbegriff reichte nur soweit, als dem Parlament die Mitwirkung beim Zustandekommen von Rechtsätzen eingeräumt war. Im übrigen war der Landesherr frei und an die Gesetzesform nicht gebunden. Er hatte alle Hoheitsrechte, welche und insoweit sie ihm nicht durch die Verfassung entzogen wurden. ¹⁾

Man hat die Organisationsgewalt als eine Befugnis bezeichnet, die mit der Staatsgewalt ipso jure gegeben ist. Das ist nach Forsthoff zutreffend, und zwar in dem Sinne, daß die Organisationsgewalt dem obersten Leiter der staatlichen Exekution ohne weiteres zusteht, gleichgültig ob sie ihm durch die Verfassung ausdrücklich zuerkannt ist oder nicht. ²⁾ Abgeleitet und abgestuft von dieser selbstverständlichen Organisationsgewalt der höchsten Staatsautorität ist jeder Behördenleiter in kleinerem Maßstab vor die Notwendigkeit gestellt, seine Behörde nach den besonderen Bedürfnissen der Aufgabenstellung zu gestalten und damit ein Stück Organisationsgewalt zu betätigen. So ist die Organisationsgewalt aus der Zeit der Monarchie auf die Gegenwart überkommen. Darüber besteht im wesentlichen keine Meinungsverschiedenheit. Strittig ist dagegen der Umfang der Organisationsgewalt.

1) Forsthoff I 9 23, S. 433

2) Gegen die Lehre von "Organisationsgewalt als Hausgut der Verwaltung" vgl. Hamann NJW 1956, S.1 und H.H.Rupp NJW 1970, S. 412

Sie findet ihre selbstverständliche Schranke im Gesetz. ¹⁾ Gesetzlich verordnete Behörden können nur im Wege der Gesetzgebung verändert oder beseitigt werden. Schließlich hat die Organisationsgewalt noch eine allgemeine materielle Schranke. Sie darf die Gesamtheit der dem hoheitlichen Gemeinwesen zustehenden öffentlich-rechtlichen Befugnisse zwar in Hinsicht auf die Zuständigkeit anders verteilen, darf diese Befugnisse jedoch nicht substantiell verändern.

H.H.Rupp ²⁾ weist in diesem Zusammenhang zutreffend darauf hin, daß das Organisationsrecht auch im "besonderen Gewaltverhältnis" kein rechtsleerer Raum ist. Rechtsfreie Spielräume des Verwaltungsermessens oder von Regierungsakten gibt es nach dem allgemeinen Grundsatz der demokratischen Rechtserzeugung und der nach dem Grundgesetz vorgesehenen Rechtsverwirklichung und Rechtskontrolle nicht. Dies war vor der Geltung des Grundgesetzes sicher anders, als sich der Beamte als Vollzieher der Exekutivgewalt in erster Linie dem Souverän zugehörig fühlte. In dieser Umwelt bestand kein Anlaß, den Grundsatz parlamentarischer Rechtserzeugung auch auf den Bereich der Organisationsgewalt zu erstrecken. Dagegen muß heute ausgeübte Organisationsgewalt auf dem Boden der Verfassung allen vorgeschriebenen Formen von Rechtsakten entsprechen und in vollem Umfang auch gerichtlichem Rechtsschutz zugänglich sein. Insoweit ist es zwingend, daß Einzelakte oder generelle Normen, durch die Organisationsgewalt ausgeübt wird, einer verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen.

1) Lutz Richter, Die Organisationsgewalt, 1925, S.8 u. Forsthoff I § 23, S. 434 mit weiteren Nachweisen

2) H.H.Rupp, Grundfragen der heutigen Verwaltungsrechtslehre, S. 33 und S. 78

IV Folgerungen für die Untersuchung

Sieht man die Organisationsgewalt in ihrer historischen Entwicklung und zugleich vor dem Hintergrund der aufgezeigten aktuellen praktischen und rechtspolitischen Relevanz, lassen sich verschiedene Feststellungen treffen.

Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten im Kommunalrecht ist Teil eines allgemeinen Problems der Leitungsfunktion von Behördenchefs. Jeder Behördenleiter hat typischerweise bestimmte Organisationsbefugnisse als Ausfluß seiner Organisationsgewalt. Seine Organisationsgewalt kollidiert bei Ausübung mit Rechten und Befugnissen anderer Organe, z.B. der Vertretungskörperschaft und des Personalrats.

Die starke Einschränkung der Organisationsgewalt und die wachsende Komplexität der Aufgaben für den Verwaltungschef erfordern besondere Führungsmethoden für den Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung.¹⁾

Es ist erforderlich, Rechtsgrundlagen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten herauszuarbeiten, zu interpretieren und zu konkretisieren, um Inhalt und Grenzen der Organisations- und Führungsaufgaben für den Verwaltungschef bestimmen zu können.

Gerade die Ausrichtung des Verwaltungshandelns nach Führungsrichtlinien - ob Harzburger Modell, KGSt-Modell oder die Einführung des "Management by Objectives" wie z.B. in der Stadtverwaltung Duisburg²⁾ macht es erforderlich, die normativen Grundlagen der Organisationsbefugnisse des Hauptverwaltungsbeamten

1) Vgl. Laux, Führungsmethoden in der Kommunalverwaltung, Bd.16 der Schriften des Deutschen Landkreistages, S.8; Böhret/Junkers, Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung Bd.55 der Schriften des DIFU, S.15

2) Vgl. G.Banner, Ziel und ergebnisorientierte Führung in der Kommunalverwaltung. Erfahrungen mit dem "Management by Objectives" in Duisburg, in: Archiv für Kommunalwissenschaften (AfK) Jg.14 (1975), S.22 ff.

in der Kommunalverwaltung abzuklären.

Damit soll jedoch keine spezielle Organisations-
theorie oder Führungstheorie entwickelt werden;
auch der Rechtscharakter der Organisationsnormen
wird vom Verfasser nicht untersucht. Es würde den
Rahmen dieser Untersuchung zudem sprengen, wenn
zunächst die differenzierte historische Entwick-
lung der "Organisationsgewalt" herausgearbeitet
würde. Vielmehr stehen im Vordergrund der Unter-
suchung praktische Rechtsfragen der Organisations-
gewalt des Verwaltungschefs im deutschen Gemeinde-
recht anhand der gesetzlichen Zuständigkeiten und
die Einschränkungen dieses Rechts durch konkurrie-
rende Kompetenzen und Befugnisse. Dies sind in erster
Linie Rechte der Vertretungskörperschaft, des Per-
sonalrats und im weiteren Sinne kommunalpolitische
Rahmenbedingungen, die seine Arbeit bestimmen.

B Die normativen Grundlagen der Organisationsgewalt
des Hauptverwaltungsbeamten im Gemeinderecht der
Bundesländer

Vorbemerkung

Die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer zur Regelung des Kommunalrechts hat, ausgehend von den natürlichen Verschiedenheiten und historischen Entwicklungen in den Ländern, zu einer Vielzahl recht unterschiedlicher Gemeindeverfassungstypen in Deutschland geführt.¹⁾ Welche Ursachen²⁾ im einzelnen die Zersplitterung des deutschen Kommunalrechts bewirkt haben, soll hier nicht untersucht werden. Daß die Kommunalverfassung und die Möglichkeiten ihrer Reform in den letzten Jahren in allen Bundesländern wieder stärker in die Diskussion gekommen sind, ist unübersehbar.³⁾ Gleichwohl stellt das unterschiedliche System der kommunalrechtlichen Eigenarten bei der hier im Blickpunkt stehenden Fragestellung nach der Organisationsgewalt und den bedeutsamen Einschränkungen durch Kompetenzen von Rat (Vertretungskörperschaft) und Personalrat keine entscheidende Barriere für die Untersuchung dar. Jeder Rechtsvergleich

1) Vgl. von Mutius/Nesselmüller, Übersicht über die Rechtsstellung und Funktionen des "Bürgermeisters" im deutschen Gemeinderecht, Staats- und Kommunalverwaltung, 10/1975, S.293

2) Zu den Ursachen der Zersplitterung des Kommunalrechts vgl. z.B. Püttner, Empfiehlt es sich, durch Einfügung einer Ziff.6 in den Art.75 des Grundgesetzes dem Bund die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Gemeindewesen zu verleihen?, Gutachten für den 49.Deutschen Juristentag, München 1972, S.9≈36 m.w.N.

3) Vgl. zur Frage der aktuellen Reformprobleme im Kommunalverfassungsrecht die Dissertation von E.Vesper "Zur Vereinheitlichung im Kommunalrecht der Bundesländer, jur.Diss. Bochum 1975 und M.Borchmann "Die Reform der Kommunalverfassung" jur.Diss. Frankfurt a.M. 1975

zwischen den Gemeindeordnungen der Bundesländer ¹⁾ ergibt wesentliche Unterschiede, aber die zentrale Aufgabe des Hauptverwaltungsbeamten, die Führung der Gesamtverwaltung, ist das wesentliche und auch übereinstimmende Element des vom jeweiligen Landesgesetzgeber vorgeschriebenen Aufgabenkatalogs für den Verwaltungschef.

Die Führung der Gesamtverwaltung ist gerade trotz aller historisch gewachsenen Unterschiede die prinzipielle Gemeinsamkeit - wie sich zeigen wird -, die charakteristisch für die Tätigkeit des Hauptverwaltungsbeamten ist.

Laux ²⁾ hat von den Schwierigkeiten geschrieben, eine Theorie der Führung zu entwickeln. Ohnehin ist es bei der unterschiedlichen Begriffsbildung von Rechts-, Sozial-, Politikwissenschaft und Betriebswirtschaftslehre, die ohne die geringsten Bemühungen um eine Darstellung der Synonyme auf das Thema "Führung in der öffentlichen Verwaltung" eindringen, fast unmöglich zu definieren, was "Führen" oder Führung in organisierten Gemeinschaften ist. ³⁾

Hier soll jeder Versuch unterbleiben, speziell zur Führung in der Kommunalverwaltung einen weiteren theoretischen Ansatz zu bieten. Trotz des offenkundig interdisziplinären Charakters des Themas kann im Rahmen dieser Arbeit nur nach spezifisch juristischer Betrachtungsweise die Organisationsgewalt und damit die Führungskompetenz des Hauptverwaltungsbeamten in den einzelnen Bundesstaaten herausgearbeitet werden.

1) Vgl. Übersicht über die derzeit geltenden Gemeindeordnungen, Schleberger/Wiese, Gemeindeverfassungen in den deutschen Bundesländern einschließlich der Stadt-Umland-Regelungen, Siegburg 1975, Bd.1 der Schriften zum deutschen Kommunalrecht

2) Laux, Führung und Führungsorganisation in der öffentl. Verwaltung, erschienen bei Kohlhammer, Stuttgart 1975

3) Vgl. zur Auslegung des Organisationsbegriffs: Wolfgang H. Staehle, Organisation und Führung soziotechnischer Systeme, Stuttgart 1973, S.9 ff.

I Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten nach der Süddeutschen Ratsverfassung

1 Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg und in Bayern, in deren Gemeindeordnungen die sogenannte Süddeutsche Ratsverfassung verwirklicht ist, hat der Bürgermeister eine besonders starke Stellung. Der Bürgermeister ist gemäß § 42 Abs.1 bw GO geborener Vorsitzender des Gemeinderats, führt in der Regel den Vorsitz in den beschließenden und beratenden Ausschüssen (§§ 40 Abs.3, 41 Abs.3 bw GO) und leitet die Gemeindeverwaltung. Gemäß § 44 Abs.1 Satz 2 bw GO ist er für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsmäßigen Gang der Gemeindeverwaltung verantwortlich, regelt die innere Organisation der Verwaltung und grenzt im Einvernehmen mit dem Gemeinderat die Geschäftskreise der Beigeordneten ab. Er ist also Träger der Organisationsgewalt. ¹⁾ Gemäß § 44 Abs.2 bw GO hat der Bürgermeister in eigener Zuständigkeit die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die ihm durch Gesetz oder durch Gemeinderatsbeschluß übertragenen Aufgaben zu erledigen. Gemäß § 44 Abs.4 bw GO ist er außerdem Vorgesetzter aber auch Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde aller Bediensteten der Gemeinde. Darüber hinaus steht ihm die Außenvertretung zu (§ 52 Abs.1 Satz 2 bw GO). Die Gemeindeordnung selbst bezeichnet zwar die Vertretungskörperschaft als Hauptorgan der Gemeinde (§ 24 Abs.1 Satz 1 bw GO), aber die tatsächlichen Verhältnisse in der Praxis ²⁾ geben dem Bürgermeister eindeutig den Vorrang vor dem Rat. Im Schrifttum wird sogar von einer "süddeutschen Bürgermeisterverfassung bzw. Ratsverfassung

1) Kunze/Schmid/Rehm, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, 3.Aufl., Stuttgart 1970, Erläuterung I zu § 44 Abs.1 Satz 2

2) "Was er nicht wünscht, erblickt nie das Licht einer Sitzung", so Bürgermeister H. Kuhnert in einem Leserbrief in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21.11.1974, S.11

mit Bürgermeistersuprematie" gesprochen und der Bürgermeister als ein 'lokaler Bismarck' bezeichnet.¹⁾ Der Gemeinderat kann den Bürgermeister zwar überwachen, ist jedoch nicht in der Lage, dessen Befugnisse an sich zu ziehen.

2 Bayern

Das innere Kommunalverfassungsrecht in Bayern ähnelt den entsprechenden Rechtsgrundlagen in Baden-Württemberg.

Verwaltet wird die Gemeinde gemäß Artikel 29 bay.GO durch den Gemeinderat, soweit nicht der erste Bürgermeister selbständig entscheidet. Auch in Bayern führt der (erste) Bürgermeister stimmberechtigt den Vorsitz im Gemeinderat. Zugleich ist der Bürgermeister Leiter des gesamten Verwaltungsapparates und Vertreter der Gemeinde nach außen.²⁾ Zwar wird der Bürgermeister nicht ausdrücklich als Leiter der Verwaltung bezeichnet. Die bay. GO sieht jedoch vor, daß er die Beschlüsse des Rates vollzieht (Art.36 Satz 1 s.Halbs. bay.GO) und zum anderen gemäß Art.37 Abs.1 bay.GO in eigener Zuständigkeit die laufenden Angelegenheiten, die für die Gemeinde keine grundsätzliche Bedeutung haben und keine erheblichen Verpflichtungen erwarten lassen, die den Gemeinden übertragenen "hoheitlichen Aufgaben in Angelegenheiten der Verteidigung einschließlich des Wehersatzwesens und des Schutzes der Zivilbevölkerung" sowie im Interesse der Sicherheit der Bundesrepublik oder eines ihrer Länder geheimzuhaltende Angelegenheiten erledigt. Dem steht die Formulierung in Art.29 bay.GO nicht entgegen.³⁾ Denn hier klingt allenfalls mit der Betonung.

1) So Fabritius, Der Bürger im Staat, H.1/1975, S.39 ff. (41)

2) Vgl. die Erläuterung und Zusammenstellung der Kompetenzen bei Borchmann a.a.O., S.57 ff.

3) Vgl. Gönnerwein, Gemeinderecht, Tübingen 1963, S.320 ff.

die Gemeinde werde durch den Gemeinderat verwaltet, das monistische Prinzip, also das Vorhandensein nur eines einzigen und somit allzuständigen Gemeindeorgans an; dies wird jedoch sogleich wieder durch den Hinweis auf das selbständige Entscheidungsrecht des ersten Bürgermeisters nach Art. 37 bay. GO eingeschränkt.

Die Stellvertretung des ersten Bürgermeisters kommt den weiteren Bürgermeistern zu, die vom Gemeinderat - aus seiner Mitte - für die Dauer der Wahlperiode der Vertretungskörperschaft gewählt werden (Art.35 Abs.1 Satz 1 bay.GO).

Für die laufenden Angelegenheiten ist der erste Bürgermeister an vom Gemeinderat aufgestellte Richtlinien gebunden (Art.37 Abs.1 Satz 2 bay.GO). Da dem Bürgermeister gem. Art. 38 Abs.1 bay.GO auch die Vertretung der Gemeinde nach außen zusteht, wird man ihn - obgleich dies nicht ausdrücklich im Gesetz gesagt wird, wie oben ausgeführt - als den Leiter der Gemeindeverwaltung ansehen müssen.¹⁾ Ihm steht mithin die Organisationsgewalt uneingeschränkt über die Verwaltung zu.

Die besonders herausragende Stellung des Bürgermeisters in Baden-Württemberg und Bayern als Leiter der Gemeindeverwaltung (Inhaber der Organisationsgewalt) und als Vorsitzender der Vertretungskörperschaft ergibt sich aus zwei weiteren Gesichtspunkten.

In beiden Ländern hat der Bürgermeister die sogenannte Eilkompetenz; er kann in "dringenden Angelegenheiten", die ein "unaufschiebbares Geschäft" darstellen, anstelle des an sich zuständigen Kollegialorgans Entscheidungen treffen (§ 43 Abs.3 Satz 1 bw GO, § 37 Abs.3 Satz 1 bay. GO).

1) Walz, Gemeindeverfassungsrecht in den Ländern der süddeutschen Ratsverfassung, HdBKWP I, S.235 ff. (255) ebenso v.Mutius/Nesselmüller, in Staats- und Kommunalverwaltung 10/1975, S.295

Sowohl in Baden-Württemberg als auch in Bayern wird der Bürgermeister von den Bürgern der Gemeinde unmittelbar gewählt. (§ 45 Abs.1 Satz 1 bw GO; Art.17 bay. GO). Die Urwahl, die über die Amtszeit des Gemeinderats hinausgehende Amtszeit (§ 42 Abs.3 Satz 1 bw GO und Art.34 Abs.6 bay. GO), begründet in beiden Bundesländern nicht nur eine politisch-sachliche und persönliche Unabhängigkeit beim Behördenleiter, sondern ebenso eine gewisse Souveränität gegenüber dem Rat und den darin vertretenen politischen Parteien.¹⁾

Der Bürgermeister hat sowohl nach der baden-württembergischen als auch nach der bayrischen Gemeindeordnung eine Organstellung mit eigenverantwortlicher und originärer Rechtsstellung. Die Stellung als Vorsitzender des Rates und gleichzeitigen Leiters der Gemeindeverwaltung geben ihm auch eine Schlüsselposition im politischen Geschehen der gesamten Gemeinde denn die Vorlagen der Verwaltung an den Rat läßt der Bürgermeister nach Kriterien ausarbeiten, die nach seiner Einschätzung der Sach- und Rechtslage geboten sind. Mithin ist nicht nur die Tagesordnung selbst, sondern auch der Verlauf der Ratssitzung durch den Bürgermeister determiniert. Im übrigen sind die weiteren Bürgermeister in Bayern als Referatsleiter tätig²⁾, eine Aufgabe, die in größeren Städten auch von berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern wahrgenommen wird.³⁾ Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder haben beratende Stimme in den Angelegenheiten ihres Aufgabengebietes im Rat und in den Ausschüssen (Art.40, Satz 2 bay.GO). Über die Geschäftsverteilung wird insoweit vom Rat durch Beschluß entschieden (Art.46, Abs.1, Satz 2 bay.GO).

1) Grauhan, Politische Verwaltung, Auswahl und Stellung der Oberbürgermeister als Verwaltungschefs deutscher Städte, Freiburg 1970, S.292 ff.

2) Vgl. hierzu Grauhan, a.a.O., S.217 ff.

3) Zur Unterscheidung zwischen Beigeordneten und berufsmäßigen Gemeinderatsmitgliedern, vgl. Borchmann, a.a.O., S.54 ff.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß dem Bürgermeister in Bayern und Baden-Württemberg - neben anderen Rechten und erheblichen politischen Gestaltungsmöglichkeiten - gemäß § 44 bw GO bzw. Art. 38 und Art. 37 bay. GO die uneingeschränkte Organisationsgewalt zusteht.

II Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten nach der Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz, im Saarland und Schleswig-Holstein mit Ausnahme der Stadtgemeinden sowie Hessen bei Gemeinden unter 1500 Einwohnern

1 Rheinland-Pfalz

Das rheinland-pfälzische Gemeindeverfassungsrecht hat seit dem Zusammenbruch 1945 mehrere Überarbeitungen erfahren. ¹⁾ Von grundlegender Bedeutung ist die Reform von 1973 ²⁾, die die bisher streng monokratische Bürgermeisterverfassung durch den Einbau kollegialer Züge in die Verwaltungsspitze aufgelockert hat und damit neue Wege in der an Modellen gewiß nicht armen deutschen Kommunalverfassungstradition beschritt. ³⁾

Organe der Gemeinde sind der Gemeinderat und der Bürgermeister. ⁴⁾ Der Bürgermeister ist stimmberechtigter Vorsitzender im Gemeinderat und in den Ausschüssen ⁵⁾ (§ 46 Abs.1 rhpf.GO), er wird nicht von der Bevölkerung gewählt. Der Bürgermeister ist Leiter der Gemein-

1) Vgl. auch Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 27.9.1948, GVBl.S.335 mit Novellen im Jahre 1954 (GVBl.S.117) und im Jahre 1964 (GVBl.S.145)

2) Vgl. GVBl.1973 S.419 und Schleberger/Wiese, S.XII

3) So Borchmann-Vesper, a.a.O., S.36 m.w.N.

4) § 28 Abs.1 Satz 1 rhpf. GO

5) Der Bürgermeister hat jedoch bis auf den Vorsitz im Hauptausschuß die Möglichkeit, in bestimmten Grenzen den Beigeordneten den Vorsitz eines Ausschusses zu überlassen.

deverwaltung, § 47 Abs.1 Satz 1 rhpf. GO und Vertreter der Kommune nach außen. ¹⁾

Im Vordergrund des Funktionsbereiches des Bürgermeisters steht die Leitung der Gemeindeverwaltung. Diese Aufgabe ist ihm ausdrücklich übertragen, § 47 Abs.1 Satz 1 rhpf. GO. Der Bürgermeister hat also alle Aufgaben eines Behördenleiters wahrzunehmen. Ihm steht als Behördenchef die Organisationsgewalt alleine zu mit der wesentlichen Einschränkung, daß der Bürgermeister auch in der Verwaltungsleitung von Beigeordneten unterstützt wird, die in verbandsfreien Gemeinden mit mehr als 1500 Einwohnern hauptamtlich bestellt werden können. ²⁾ Hauptamtlichen Beigeordneten muß der Bürgermeister mit Zustimmung des Gemeinderats die Leitung einzelner Geschäftsbereiche übertragen, § 50 Abs.3 Satz 1 rhpf. GO, wobei die Dezernate im Rahmen der Beschlüsse des Rates und der allgemeinen Richtlinien des Bürgermeisters von den Beigeordneten selbständig verwaltet werden. ³⁾

Das Organisationsrecht des Bürgermeisters - hier verstanden als Weisungsrecht - gilt gegenüber den Beigeordneten nur insoweit, als die Einheit der Verwaltung oder der geregelte Ablauf der Verwaltungsgeschäfte geboten ist, § 50, Abs.5 rhpf. GO. Die Reform des Gemeindeverfassungsrechts in Rheinland-Pfalz von 1973 hat neben der Modifizierung des bürgermeisterlichen Weisungsrechts und der Abwahlmöglichkeit von Hauptverwaltungsbeamten mit Zweidrittelmehrheit ⁴⁾ auch die Vorschriften über den in den Städten mit mindestens zwei hauptamtlichen Beigeordneten

1) Vgl. im übrigen ausführlich die Zusammenstellung der Kompetenzen bei Borchmann, a.a.O., S.153 ff.

2) Vgl. näher § 50 rhpf. GO und Borchmann, a.a.O., S.160 ff.

3) Zur Auslegung des Begriffes "allgemeine Richtlinie" vgl. die unterschiedlichen Standpunkte von J.Hoffmann, KPBl. 1975, S.878 f, einerseits und Borchmann, ebd. S.1149 f, andererseits

4) Vgl. dazu den Kommentar: "BVerG zur Abwahl hauptamtlicher Bürgermeister", in: Demokratische Gemeinde 2/1979, S. 133

zu bildenden Stadtvorstand gebracht. Ähnlich dem Magistrat in den Ländern mit unechter Magistratsverfassung wird hier ein kollegiales Beschlußgremium gebildet ¹⁾, das die Organisationsgewalt der Hauptverwaltungsbeamten - im engeren Sinne seine Leitungs- und Weisungskompetenz - einschränkt. So entscheidet der Stadtvorstand bei der Vorbereitung der Beschlüsse des Stadtrates über den Haushaltsplan, Satzungen und Planungsaufgaben; daneben ist der Bürgermeister im Regelfall an die Zustimmung des Stadtvorstandes gebunden. ²⁾

In jedem Fall bleibt die Trennung zwischen Rat bzw. Gemeindevertretung als reinem Beschlußorgan und dem Bürgermeister und Hauptverwaltungsbeamten als ausführendem Organ mit nur wenig eingeschränkter Organisationsgewalt erhalten.

2 Saarland

Diese Trennung zwischen Rat und Bürgermeister gilt auch für das Kommunalverfassungsrecht im Saarland.

Seit 1973 kommt in allen Gemeinden des Saarlandes einheitlich die sogenannte "unechte Bürgermeisterverfassung" zur Anwendung. ³⁾ Wie in Rheinland-Pfalz führt auch hier der Bürgermeister den Vorsitz im Gemeinderat ⁴⁾, § 42 Abs.1 Satz 1 saar.GO und im

¹⁾ Vgl. § 59 f rhpf. GO

²⁾ Vgl. § 58 rhpf. GO und zur Rechtsstellung des Stadtvorstandes insgesamt Borchmann, a.a.O., S.1166 ff. mit ausführlichen Nachweisen

³⁾ Gesetz Nr.985 vom 13.Dez.1973 zur Änderung des Kommunal selbstverwaltungsgesetzes, AB1.S.829, neue Fassung vom 2.Januar 1975, AB1.S.49; die zuvor in Gemeinden mit ehrenamtlicher Verwaltung zur Anwendung kommende "echte Bürgermeisterverfassung" ist mit dem Wegfall ehrenamtlicher Bürgermeisterstellen entfallen. Vgl. näher Borchmann, a.a.O., S.179 f.

⁴⁾ Gem. dem System der unechten Bürgermeisterverfassung hat der Bürgermeister im Rat kein Stimmrecht.

Hauptausschuß, er kann jedoch den Beigeordneten den Vorsitz in anderen Ausschüssen überlassen, § 49 Abs.3 Satz 1 und 2 saar.GO, mit Ausnahme des Finanz- und Personalausschusses. Bürgermeister und Gemeinderat sind Organe der Gemeinde, § 29 Abs.1 saar. GO. Der Bürgermeister aber ist - und das begründet seine Organisationsgewalt - gesetzlicher Vertreter der Kommune und monokratischer Leiter der Gemeindeverwaltung. 1)

Als solcher erledigt er die "Geschäfte der laufenden Verwaltung" und die ihm nach § 32, Satz 1 saar. GO vom Gemeinderat übertragenen Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde, § 57 Abs.3 Satz 1 saar.GO, ferner regelmäßig die staatlichen Auftragsangelegenheiten, § 57 Abs.3 saar.GO, und die Angelegenheiten der Geheimhaltungsbereiche, § 57 Abs.3 Satz 2 saar.GO. Er ist Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde der Gemeindebediensteten und der Beigeordneten, ihm obliegt die Ernennung und Entlassung der Beamten sowie die Einstellung, Einstufung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter nach den Beschlüssen des Gemeinderates, § 57 Abs.5 saar. GO.

Beigeordnete - ehrenamtliche kommen aus der Mitte des Rates, § 65 Abs.1 - unterstützen die Arbeit der Verwaltungsspitze. Bei der Übertragung von bestimmten Geschäftszweigen entscheidet bei ehrenamtlichen Beigeordneten der Bürgermeister mit Zustimmung des Rates, bei hauptamtlichen Beigeordneten entscheidet der Rat auf Vorschlag des Bürgermeisters, § 63 Abs.4 saar. GO. Ähnlich wie in Rheinland-Pfalz besteht gemäß § 58 i.V. mit § 68 Abs.3 saar. GO die Möglichkeit, hauptamtliche Bürgermeister und Beigeordnete vorzeitig abzuwählen.

1) Vgl. § 59 Abs.1 und Abs.2 saar. GO und zu den übrigen Kompetenzen des Bürgermeisters Borchmann, a.a.O., S. 179 ff.

3 Schleswig-holsteinische Landgemeinden

Wegen der rechtssystematischen Parallelen (Bürgermeisterverfassung) kann an dieser Stelle auch insoweit auf die Rechtslage für die Verwaltung und die Organisationsgewalt des Bürgermeisters in den schleswig-holsteinischen Landgemeinden verwiesen werden.

Der Bürgermeister nimmt in den hauptamtlich verwalteten Landgemeinden weitgehend die Befugnisse wahr, die in den Städten dem Magistrat als Gemeindevorstand zustehen, insbesondere die Leitung der Gemeindeverwaltung nach den Richtlinien der Vertretungskörperschaft, die Ausführung der Beschlüsse der Gemeindeverwaltung und die Außenvertretung.¹⁾ Er ist daneben Vorsitzender des Hauptausschusses. Aber die Trennung zwischen Gemeindevertretung als reinem Beschlußorgan und dem Bürgermeister als ausführendem Organ erscheint in Schleswig-Holstein besonders deutlich, weil er in den hauptamtlich verwalteten Landgemeinden nicht den Vorsitz im Rat führt (§ 33 Abs.1 Satz 1 sch.GO)..

Die Kompetenzen des ehrenamtlichen Bürgermeisters in Landgemeinden mit (echter) Bürgermeisterverfassung gleichen denen des Verwaltungsleiters in den hauptamtlich verwalteten, § 55 sch.GO, lediglich mit dem Unterschied, daß seine Amtszeit regelmäßig der Wahlzeit der Gemeindevertretung entspricht, §§ 33 und 55 sch.GO, und daß er als deren Vorsitzender auch das Stimmrecht dort hat.

Als Leiter der Verwaltung aber ist der Bürgermeister in hauptamtlich und ehrenamtlich verwalteten Landgemeinden Inhaber der Organisationsgewalt.

1) Einen ausführlichen Überblick über die Rechtsstellung des Bürgermeisters in einer hauptamtlich verwalteten Landgemeinde gibt Bechert in: Die Gemeinde (SH) 1967, S.355 ff.

4 Hessische Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnern

Praktisch kaum noch von Bedeutung sind die Bestimmungen der hessischen Gemeindeordnung für Gemeinden mit weniger als 1500 Einwohnern. Gemäß § 9 Abs.2 Satz 2 hess. GO kann in derartigen Gemeinden der Bürgermeister aufgrund entsprechender Bestimmungen der Hauptsatzung Gemeindevorstand und damit Inhaber der Organisationsgewalt sein. Neben seiner Tätigkeit als Gemeindevorstand führt der Bürgermeister dann zugleich den Vorsitz in der Gemeindevertretung, § 78 Abs.1 Satz 2, 1. Halbs. hess. GO.

5 Zwischenergebnis

Ob und in welchem Umfang der Hauptverwaltungsbeamte die ihm zustehende Organisationsgewalt rechtlich erlaubt ausüben kann, hängt ausschließlich von seiner Funktion, von seinen Aufgaben und Befugnissen ab.

Es kann jedoch nicht übersehen werden, daß immer dort, wo der Bürgermeister von der jeweiligen Vertretungskörperschaft gewählt wird (§§ 53 Abs.1 Satz 1 rhpf. GO, 56 Abs.1 saar. GO, 51 Abs.1 sh. GO) - wobei entsprechende Wahlvorschläge der einzelnen Fraktion vorausgehen - zumindest de facto eine größere Abhängigkeit des Bürgermeisters vom Rat und der ihm nahestehenden Fraktion besteht.¹⁾ Dies wirkt sich stärker bei Entscheidungen des Hauptverwaltungsbeamten aus, die - aus der Sicht der Fraktionen - in den politischen Raum hineinspielen, weniger bei administrativen durch Sachkompetenz gedeckten Handlungsabläufen.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Einschränkung der politischen Unabhängigkeit jedes kommunalen Wahlbeamten, dessen Amtszeit sich dem Ende nähert und

1) Vgl. zu diesem Problem: Pappermann in ZBR 1968 "Der kommunale Wahlbeamte" S.303 und v.Mutius/Nesselmüller in Staats- und Kommunalverwaltung 1975, S.296

der an einer Wiederwahl durch den Rat interessiert ist. Auf dieses Problem wird später noch einzugehen sein.

Anders als in Bayern und Baden-Württemberg kann zudem der Hauptverwaltungsbeamte durch den Rat nach den zuvor behandelten Kommunalverfassungssystemen vorzeitig abgewählt werden (§§ 55 rhpf. GO, 58 saar.GO, 54 sh.GO)¹⁾, allerdings nur mit 2/3 Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Rates. -

Insgesamt ist dementsprechend die Stellung des Bürgermeisters in den Ländern mit Bürgermeisterverfassung erheblich schwächer als in denen mit der süddeutschen Ratsverfassung²⁾, eine Tatsache, die sich natürlich auch auf Ermessensentscheidung mit Konflikthintergrund im Bereich der Organisationsgewalt auswirkt.

III Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten nach der Magistratsverfassung in den schleswig-holsteinischen Stadtgemeinden, in Bremerhaven und in Hessen

1 Schleswig-holsteinische Stadtgemeinden

Kommunales Hauptorgan in den Städten Schleswig-Holsteins³⁾ ist die Stadtvertretung, die über alle wichtigen Angelegenheiten entscheidet, § 27 Abs.1 sh.GO.

Die gesetzliche Vertretung und die Leitung der Verwaltung hat aber das Kollegialorgan Magistrat mit dem Bürgermeister und den hauptamtlichen und nebenamtlichen Stadträten inne, §§ 60 Abs.1, 61 Abs.1 sh.GO.

1) Vgl. hierzu BVerfGE Bd.7, S.155 ff; Grauhan, a.a.O., S.87 f; Junker, die Abwahl des Bürgermeisters, DÖD 1974, S.23

2) So v.Mutius/Nesselmlüller, a.a.O., S.297

3) Zu den übrigen Verfassungsformen in Schleswig-Holstein vgl. Bechert, Die Gemeinde (SH) 1967, S.355

Zwar ist der Magistrat ein Kollegialorgan und entscheidet gemäß § 68 sh.GO durch Beschluß, aber dem Bürgermeister kommt neben seiner Eigenschaft als Magistratsvorsitzender eine Reihe weiterer Kompetenzen zu. Entscheidend für die Frage, wer Inhaber der Organisationsgewalt ist, ist die Stellung des Bürgermeisters im Verwaltungsapparat. Der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter aller Gemeindebediensteten mit Ausnahme der Stadträte, § 70 Abs.1 Satz 3 sh.GO. Gemäß § 70 Abs.1 Satz 2, 2.Halbs. sh.GO leitet und beaufsichtigt der Bürgermeister den Geschäftsgang der Verwaltung und ist für die sachliche Erledigung der Aufgaben verantwortlich. Mit dieser Bestimmung wäre die Inhaberschaft der Organisationsgewalt eindeutig geklärt, wenn nicht § 60 Abs.1 Satz 1 sh.GO und insbesondere § 7 Abs.2 sh.GO, wonach die Gemeindeverwaltung durch den Bürgermeister, in den Städten aber durch den Magistrat geleitet wird, einer solchen Beurteilung - zumindest dem Wortlaut nach - entgegenstände. Offenkundig besteht ein Widerspruch zwischen der Befugnis des Bürgermeisters, für die sachliche Erledigung der Aufgaben verantwortlich zu sein, und den Bestimmungen der §§ 7 Abs.2 in Verbindung mit 60 Abs.1 Satz 1 sh.GO.

Nach Galette ¹⁾ umfaßt der Begriff der Verwaltungsleitung "die Leitung des hauptamtlichen Verwaltungskörpers der Gemeinde, seines Personals und des inneren Geschäftsganges", in den Städten trete insoweit der Bürgermeister weitgehend an die Stelle des Magistrats. Damit bekäme der Begriff "Verwaltungsleitung" allerdings im Gesetz einen zweifachen und unterschiedlichen Sinngehalt, je nachdem, ob es sich um Landgemeinden oder um Städte handelt. Andererseits dürfte es zu weit führen, die Übertragung der Geschäftsleitung an den Bürgermeister nach § 70

1) Vgl. Galette - Laux, Erl. 3 zu § 7 sh.GO und auch Galette - Kommentar - Erl. 2 zu § 70 sh.GO

Abs.1 Satz 2, 2.Halbs. sh.GO wegen Unbedachtheit des Gesetzgebers und Systemwidrigkeit zu ignorieren. ¹⁾

Plausibler und überzeugender ist die Interpretation des § 70 Abs.1 Satz 2, 2.Halbs. sh.GO, wonach unter Berücksichtigung der Verwaltungsleitung des Magistrats gemäß § 7 Abs.2 sh.GO und der Intention des Gesetzgebers nach größtmöglicher Kollegialisierung diese Bestimmung restriktiv auszulegen ist. Die Geschäftsführungsbefugnis bedeutet, daß der Bürgermeister im und für den Verwaltungsbetrieb die technischen Voraussetzungen zu schaffen und zu erhalten hat, welche die Bediensteten benötigen, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Ihm steht also nur die Entscheidungskompetenz für die unbedingt notwendigen Maßnahmen zu, dagegen kein allgemeines Organisationsrecht. ²⁾

Die Schwächung der Stellung des Hauptverwaltungsbeamten mit der stark eingeschränkten Organisationsgewalt des Bürgermeisters in den Städten Schleswig-Holsteins wird noch deutlicher durch das Recht der Stadtvertretung, die Dezernatsverteilung und damit das Geschäftsverteilungsrecht zu bestimmen. ³⁾ Hinzu kommt, daß Teile der Verwaltung von durch die Stadtvertretung bestimmten Stadträten erledigt werden und der Bürgermeister sogar im eigenen Dezernat Weisungen des Magistrats unterworfen ist.

Nach Galette ⁴⁾ ist in der Stadt der Magistrat als Kollegium der Vertretungskörperschaft gegenüber verantwortlich, aber im Verhältnis zum Magistrat ist die Verantwortung für die sachliche Erledigung der Verwaltungsgeschäfte auf den Bürgermeister und die für bestimmte Sachgebiete zuständigen Stadträte verteilt.

1) So aber J.Schulz, S.139, der dem Bürgermeister lediglich die nach § 70 Abs.1 Satz 3 sh.GO eingeräumte Dienstvorgesetzeneigenschaft zuerkennen will.

2) So im Ergebnis und mit gleicher Begründung Borchmann a.a.O., S.226 u. Sievers, KPBl.1952, S.197 f (197)

3) Seit der Novelle von 1972, vgl. GVBl.S.251

4) Vgl. Galette - Kommentar - Erl.2 zu § 70 sh.GO

Die gemeinsame Zielorientierung für dieses Kollegialorgan bei Führungsaufgaben und Entscheidungen wird durch die Pflicht des Bürgermeisters unterstützt, gemäß § 70 Abs.1 Satz 2, 1.Halbs. auf die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung hinzuweisen, ohne ein Weisungsrecht ausüben zu können. ¹⁾

Die Magistratsverfassung in den Stadtgemeinden Schleswig-Holsteins läßt für den Hauptverwaltungsbeamten nur ein partielles Organisationsrecht zu. Dieses wird überlagert durch das Kollegialitätsprinzip. Die offenkundigen Auslegungsprobleme der GO werden aber in der Praxis der Verwaltungsführung durch eine entsprechende Geschäftsordnung des Magistrats gemäß § 67 Abs.2 sh.GO stark abgemildert. Zweifelsfragen und Konfliktfälle lassen sich im Vorfeld der Entscheidung klären. ²⁾ Im Vergleich zu den Befugnissen und der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in den anderen Bundesländern aber bleibt die Funktion des Bürgermeisters in den Stadtgemeinden Schleswig-Holsteins stark eingeschränkt.

2 Bremerhaven

Gemäß § 38 Abs.1 Satz 2 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven führt der Vorsitzende des Magistrats den Titel (Ober)Bürgermeister. In Bremerhaven kommt die sogenannte unechte Magistratsverfassung zur Anwendung. Dem Magistrat obliegt die Erledigung der laufenden Verwaltungsangelegenheiten, insbesondere die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung, die Erledigung von Auftragsangelegenheiten und die Anstellung von Gemeindebediensteten, §§ 33, 42 brh.Verf.

1) Das Weisungsrecht verneinend, da dem Kollegialitätsprinzip widersprechend, Borchmann, a.a.O., S.227 und ebenso J. Schulz, a.a.O., S.139

2) So auch Lauritzen, Erl.1 zu § 70 sh.GO

Die Geschäftsführung des Magistrats ist kollegial, Entscheidungen werden durch Beschluß gefaßt, § 43 brh.Verf. Die rechtsgeschäftliche Vertretung der Stadt obliegt dem Oberbürgermeister oder seinem Vertreter, innerhalb der einzelnen Geschäftsbereiche dem zuständigen Magistratsmitglied, § 46 brh.Verf. Insoweit ist hier das Kollegialitätsprinzip durch das Ressortprinzip modifiziert.

Eine besondere Stellung nimmt der Oberbürgermeister im Magistrat ein. Er hat bei Stimmengleichheit das Stichentscheidungsrecht, § 43, Abs.2, Satz 2; Abs.3 brh.Verf. Rechtswidrigen Beschlüssen des Magistrats muß er widersprechen, § 47 brh.Verf., zudem hat er das Eilentscheidungsrecht.

Ausschlaggebend für die hier relevante Frage nach der Organisationsgewalt ist seine Funktion in der inneren Verwaltung. Der Oberbürgermeister nimmt die Stellung eines Verwaltungsleiters wahr und beaufsichtigt den Geschäftsgang der Verwaltung; er ist zugleich Dienstvorgesetzter der städtischen Bediensteten, § 44 Abs.1 und Abs.3, Satz 2 brh.Verf. Damit ist er Inhaber der Organisationsgewalt mit der Einschränkung, daß für die Magistratsmitglieder Dienstvorgesetzter der Magistrat selber ist, eine Regelung, die der in Schleswig-Holstein entspricht.

3 Hessen

Auch das Bundesland Hessen praktiziert in der Gemeindeordnung die unechte Magistratsverfassung. ¹⁾ Die gesetzlich zulässige Möglichkeit, für kleine Gemeinden durch Hauptsatzungsregelung die Bürgermeisterverfassung beizubehalten, ist nach Abschluß der Gebietsreform praktisch gegenstandslos. ²⁾ Bei der Frage nach

1) GVB1.1952 S.11, vgl.nunmehr die Fassung vom 1.Juli 1960 (GVB1.S.103,164) nebst späteren Änderungen

2) Vgl. Einzelheiten bei Borchmann, a.a.O., S.233

der Organisationsgewalt des Hauptgemeindebeamten sind die Rechtsstellung des Bürgermeisters, seine Aufgaben und Befugnisse zu klären.

Der Bürgermeister ist stimmberechtigter Vorsitzender des Magistrats, §§ 65 Abs.1, 68 Abs.2, Satz 2 he.GO, er hat bei Pattsituationen ein Stichentscheidungsrecht, § 70 Abs.1, Satz 1 he.GO, er beruft den Magistrat mindestens einmal wöchentlich ein, § 65 Abs.1 he.GO, ihm obliegt neben der Beschlußvorbereitung auch die Ausführung, es sei denn, ein Beigeordneter ist mit der Erledigung der Aufgabe betraut, § 70 Abs.1 Satz 1 he.GO. Daneben hat der Bürgermeister das Widerspruchsrecht, § 74 Abs.1 he.GO und in dringenden Fällen das Eilentscheidungsrecht, § 70 Abs.3 he.GO. Gegenüber der Gemeindevertretung ist der Bürgermeister Sprecher des Magistrats, § 59 he.GO. ¹⁾

In der inneren Verwaltung ist der Bürgermeister Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter mit Ausnahme der Beigeordneten, § 73 Abs.2 Satz 1, he.GO. Ein fachliches "Hineinregieren" in die Dezernate der anderen Wahlbeamten ist nicht zulässig. ²⁾ Seine Grenze findet das Organisationsrecht des Hauptverwaltungsbeamten gemäß § 70 Abs.1 Satz 3, 2.Halbs. he.GO dann, wenn die Gemeindevertretung für bestimmte Arbeitsgebiete hauptamtliche Beigeordnete gewählt hat. Aber der Bürgermeister ist Inhaber der Organisationsgewalt, da er den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung leitet und beaufsichtigt und für einen geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte zu sorgen hat, § 70 Abs.1, Satz 2 he.GO.

Der Bürgermeister ist also eindeutig der monokratische Verwaltungsleiter, Chef des Verwaltungsapparates der Gemeinde. ³⁾

1) Schlempp-Schlempp, Erl.II zu § 59 he.GO

2) Vgl. Pappermann, ZBR 1968, 303; Böhm, S.177, Borchmann, a.a.O., S.254

3) Beer, S.65; Schulz, S.122

Damit wurde - im Gegensatz zur unklaren Regelung nach der GO Schleswig-Holsteins - dem reibungslosen Ablauf der Verwaltungstätigkeit Vorrang vor einer totalen und konsequenten Kollegialisierung in der Verwaltungsspitze gegeben. ¹⁾ Dem Bürgermeister steht auch die Geschäftsverteilung zu; er verteilt einzelne Aufgabengebiete oder Dezernate an die Magistratsmitglieder, § 70 Abs.1 Satz 3 he.GO. Die Verteilung der Geschäftsbereiche an ehrenamtliche und hauptamtliche Beigeordnete ist aus sachlichen, persönlichen und - politischen Gründen häufig sehr umstritten. Wichtige Schlüsseldezernate, die für die Stadtpolitik von entscheidender Bedeutung sind, werden regelmäßig hauptamtlich geleitet. So wird z.B. in größeren Städten Hessens die Personal-, Kämmerei-, Bau-, Kultur- und Schulverwaltung regelmäßig hauptamtlich geleitet, während ehrenamtliche Beigeordnete - kommunal-politisch gesehen - unbedeutende Funktionsbereiche wie z.B. Schlachthof, Standesamt u.a. zur Verwaltung übertragen bekommen. ²⁾ Die Organisationsgewalt des Bürgermeisters wird nur insoweit eingeschränkt, als die Vertretung für bestimmte Aufgaben hauptamtliche Beigeordnete gewählt hat, § 70 Abs.1 Satz 3, 2.Halbs. he.GO. Mit dieser Einschränkung soll verhindert werden, daß die Wahl besoldeter Magistratsmitglieder unterlaufen wird, indem ihnen andere, möglicherweise unbedeutendere Funktionen durch den Bürgermeister zugewiesen werden. ³⁾ Die Organisationsgewalt einschließlich der Geschäftsverteilungskompetenz der Hauptverwaltungsbeamten in

1) So Borchmann, a.a.O., S.255 und ausführlich Muntzke-Schlemp, Erl.I zu § 70 he.GO

2) Vgl. zu diesem Problemkreis Borchmann, a.a.O., S.260 mit ausführlichen Beispielen und Hinweisen; ebenso Grauhan, Politische Verwaltung, S.206 ff.

3) Schulz, S.122

Hessen rechtfertigt den Ausdruck der "versteckten Richtlinienkompetenz" für den Bürgermeister. ¹⁾

In diesem Zusammenhang muß auch das Recht des Bürgermeisters kraft der ihm zustehenden Organisationsgewalt erwähnt werden, unterhalb der Magistratsebene neue Funktionsbereiche (Ämter) im Rahmen des Stellenplans, § 73 Abs.1 Satz 2 he.GO einzurichten. Die Möglichkeiten über den Weg der Geschäftsneuverteilung oder die Versetzung ²⁾ eines Bediensteten Einfluß auf Personal- und Sachentscheidungen anderer Dezernate zu gewinnen, sind denkbar. ³⁾

Die Organisationsgewalt allgemein und insbesondere das Geschäftsverteilungsrecht des Bürgermeisters in Hessen überlagert in der Praxis das Kollegialitätsprinzip der Magistratsverfassung. ⁴⁾ Das gilt insbesondere, wenn die den Bürgermeister stützende Fraktion die Führungsentscheidungen des Hauptverwaltungsbeamten mitträgt und politisch abdeckt. ⁵⁾

4 Zwischenergebnis

Während bei den bisher behandelten Gemeindeverfassungstypen der Bürgermeister jeweils den Vorsitz in der gewählten Vertretungskörperschaft innehat und gleichzeitig die Verwaltung leitet, steht ihm in den Ländern mit Magistratsverfassung der Vorsitz in der kom-

1) Vgl. Klüber, S.154; vgl.zum Rechtsschutz eines Dezernenten gegen Geschäftsverteilungsmaßnahmen des Oberbürgermeisters Borchmann: Oberbürgermeister und Geschäftsverteilungskompetenz, Der Städtetag 1977, S.678 ff.

2) Vgl. hierzu Hess.VGH, DUBl.1957, S.431 f und Borchmann, a.a.O., S.262 mit weiteren Beispielen aus der Praxis

3) § 29 HBG und § 64 Hessisches Personalvertretungsgesetz

4) Vgl. Beer, S.64 f.,vgl. auch in der Anlage:Geschäftsordnung des Magistrats der Stadt Marburg

5) Vgl. zu diesem Problemkreis Grauhan, a.a.O., S.228 und S.328

munalen Vertretungskörperschaft nicht zu. Stattdessen wird hier aus der Mitte der Stadtverordnetenversammlung bzw. der Gemeindevertretung ein ehrenamtlicher Vorsitzender gewählt, der in Bremerhaven die Bezeichnung Stadtverordnetenvorsteher (§ 21, Abs.1 Satz 1 brh.Verf.) und in Schleswig-Holstein die Bezeichnung Bürgervorsteher bzw. in kreisfreien Städten Stadtpräsident trägt (§ 33, Abs.2 sh.GO).

Rechtsstellung und Funktionen des Bürgermeisters in der Magistratsverfassung unterscheiden sich von denen des Bürgermeisters in der süddeutschen Ratsverfassung und in der Bürgermeisterverfassung erheblich. Der Magistrat tritt als relativ kleines Kollegialorgan neben das aus vielen Mitgliedern bestehende Kollegialorgan der Vertretungskörperschaft. Während die Mitglieder der Vertretungskörperschaft ihr Mandat unmittelbar von den Wählern erhalten, leiten die Mitglieder des Magistrats ihre Legitimation von der Wahl durch die Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung ab. Es liegt auf der Hand, daß dies die Position des Hauptverwaltungsbeamten im politischen Spannungsfeld als Vorsitzenden eines nicht unmittelbar von den Bürgern gewählten Gremiums schmälert. ¹⁾

Die Organisationsgewalt des Hauptgemeindebeamten verengt sich mit der Befugnis des Bürgermeisters in den Ländern mit Magistratsverfassungen auf die Aufgaben, den Geschäftsgang der Verwaltung zu leiten und zu beaufsichtigen (vgl. §§ 44 Abs.1 brh.Verf.; 70 Abs.1 Satz 2 hess.GO; 70 Abs.1 Satz 2, 2.Halbs., sh.GO).

Trotz der geringeren politischen Legitimation kann aber der Hauptverwaltungsbeamte je nach seinen fachlichen und persönlichen Fähigkeiten ein mehr oder weniger großes Maß an Einflußnahme auf die Entschei-

1) So v.Mutius/Nesselmüller, a.a.O., S.297 ff.

dungen des Magistrats ausüben. Auch wenn er, wie Püttner ¹⁾ schreibt, nur die Rechtsstellung eines primus inter pares besitzt, so kann er doch Sonderaufgaben an sich ziehen, Magistratsbeschlüsse in seinem Sinne vorbereiten und ausführen und so seinen Einfluß geltend machen. Es besteht kein Zweifel, die Position des Bürgermeisters in der Magistratsverfassung im Vergleich zur Bürgermeisterverfassung und noch stärker im Vergleich zur süddeutschen Ratsverfassung ist in bezug auf sein politisches Umfeld nicht stabil, da Veränderungen z.B. der politischen Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft Rückwirkungen auf seine Entscheidungsfindung haben werden. Der Bürgermeister als monokratisches Entscheidungsorgan ist zudem in wesentlichen Bereichen dem Kollegialprinzip unterworfen. ²⁾ Die Rahmenbedingungen für den Hauptverwaltungsbeamten als Ansprechpartner der Vertretungskörperschaft und des Personalrates sind enger. ³⁾

IV Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten nach der (modifizierten) Ratsverfassung in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen

1 Niedersachsen

In Niedersachsen und in Nordrhein-Westfalen ⁴⁾ verbirgt sich hinter der Bezeichnung Bürgermeister ein Amt mit ganz anderen Funktionen als die bisher beschriebenen. Gemäß § 31 Abs.1 Satz 2 nds.GO führt der Vorsitzende im Rat, der aus der Mitte der Ver-

1) Püttner, Gutachten S.18

2) Kübler, Organisation und Führung in Behörden, Stuttgart 1974, S.52

3) Gelegentlich wird die Magistratsverfassung als Kommunalverfassung mit "dreifacher Willensbildung" bzw. mit drei Organen bezeichnet, so z.B. Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. I, S.215

4) Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in NW ist ausführlich in Teil IV 2 behandelt

vertretungskörperschaft von den Ratsmitgliedern gewählt wird, § 43 Abs.1 Satz 1 nds.GO, diese Bezeichnung. Die Rechtsstellung und die Funktionen des Bürgermeisters als Vorsitzender der Vertretungskörperschaft haben im Gemeindeverfassungsrecht Bayerns, Baden-Württembergs, in Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Schleswig-Holstein (mit Ausnahme der Stadtgemeinden) sowie in Hessen bei Kleinstgemeinden die gleiche rechtliche Ausprägung wie in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Aber dies ist die einzige Übereinstimmung. Nach der süddeutschen Ratsverfassung und nach der Bürgermeisterverfassung wird der Bürgermeister zumindest in den größeren Gemeinden hauptamtlich tätig, während er nach der norddeutschen Ratsverfassung seine Aufgaben grundsätzlich ehrenamtlich wahrzunehmen hat.¹⁾

Der entscheidende Unterschied besteht aber in folgendem Sachverhalt: Die Leitung der Gemeindeverwaltung steht nicht dem Bürgermeister, sondern dem Gemeinde/(Ober)stadtdirektor zu. Die Funktionen des Leiters der Gemeindeverwaltung einschließlich der Organisationsgewalt werden vom hauptamtlich tätigen Verwaltungschef wahrgenommen (§ 62 Abs.2 nds.GO). Beide, Bürgermeister und Gemeindedirektor, besitzen Kompetenzen. In Niedersachsen sieht die Gemeindeordnung zudem gemäß § 56 die Bildung eines Verwaltungsausschusses vor. Dieser den Kreisausschüssen in den Kreisordnungen vergleichbare Verwaltungsausschuß²⁾ - in seiner Ausprägung für Gemeinden ein Novum in der Geschichte des deutschen Gemeindeverfassungsrechts³⁾ - besteht gemäß § 56 Abs.1 Satz 1 nds.GO aus dem Bürgermeister, der den Vorsitz führt, dem Gemeindedirektor als Leiter der Verwaltung (mit beratender

1) Beckel, Zur Rechtsstellung des Bürgermeisters in NW, DVBl.1973, S.19 ff.

2) Püttner, Gutachten S.19

3) So v.Mutius/Nesselmüller, a.a.O., S.298

Stimme) und vom Rat aus dessen Mitte gewählten Mitgliedern, die die Bezeichnung Beigeordnete tragen. Dieser Verwaltungsausschuß hat gemäß § 57 Abs.1 - 3 nds.GO die Beschlüsse des Rates vorzubereiten und über diejenigen Angelegenheiten zu beschließen, die nicht der Beschlußfassung des Rates bedürfen und nicht gemäß § 62 nds.GO dem Gemeindedirektor übertragen sind. Verwaltungsausschuß und Rat sind untereinander konzentrisch ¹⁾ und mithin nicht identisch mit den Rechtsformen der Magistratsverfassung. ²⁾

Prinzipiell stehen in Niedersachsen wie in Nordrhein-Westfalen dem Rat die maßgeblichen Befugnisse im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben zu, de jure und de facto ist aber diese Kompetenz stark eingeschränkt, da er als relativ großes Kollegialorgan die Verwaltungsgeschäfte allein nicht durchführen kann, bedient er sich des Verwaltungsausschusses und des Gemeindedirektors (§§ 57, 62 nds.GO). Der Rat beschränkt sich im wesentlichen auf den Prozeß der Willensbildung und der endgültigen Entscheidung, seine Arbeit wird jedoch vom Gemeindedirektor bzw. vom Verwaltungsausschuß weitgehend vorbereitet und anschließend ausgeführt (§§ 62 Abs.1 Ziff.2, 57 Abs.1 nds.GO).

Dringlichkeitsentscheidungen kann der Gemeindedirektor im Einvernehmen mit dem Bürgermeister treffen, § 66 nds.GO.

Neben der Zuständigkeit für Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Angelegenheiten des Geheimhaltungsreichs, § 62 Abs.1 Ziff.3/4 nds.GO, ist dem Gemeindedirektor insbesondere die Führung der Geschäfte der

1) So Köttgen, Gemeindeverfassungsrecht in NW und Niedersachsen in HdBKWP I, S. 360 ff. (369)

2) Loschelder, Die Gemeindeordnungen, 3. Aufl. 1965, Einführung, S. 37

laufenden Verwaltung übertragen, § 62 Abs.1 Ziff.6 nds.GO. Da Rat und Verwaltungsausschuß sich die Beschlußfassung im Einzelfall vorbehalten können, könnten sich nacheinander alle drei Organe der Kommune für Einzelentscheidungen innerhalb der laufenden Verwaltung für zuständig erklären.¹⁾ Diese Unklarheit der Entscheidungskompetenz kann zu unnötiger Konkurrenz und Überschneidungen bei Beschlüssen führen.²⁾

Der Verwaltungschef, d.h. der Gemeindedirektor, leitet und beaufsichtigt den Geschäftsgang der Verwaltung und regelt die Geschäftsverteilung im Rahmen der Richtlinien des Rates, § 62 Abs.2 nds.GO, er steht an der Spitze des Apparates und ist zugleich Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter aller Beamten, Angestellten und Arbeiter seiner Gemeinde.³⁾ Ihm steht die Organisationsgewalt entsprechend der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen⁴⁾ zu, § 62 Abs.2 nds.GO.

2 Nordrhein-Westfalen

Hauptorgan der Gemeinde ist in Nordrhein-Westfalen der Gemeinderat, der nach § 28 Abs.1 Satz 1 nwGO "für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig" ist. Für die Dauer seiner Wahlzeit wählt er einen Bürgermeister, dem in erster Linie die Funktion des Ratsvorsitzenden und repräsentativen Gemeindeoberhaupts zukommt, der aber auch Befugnisse hat, die in anderen Bundesländern mit einem eigenen

1) Vgl. Hesse, SKV 1963, S.313 ff. (314)

2) Borchmann, a.a.O., S.132

3) Zu Einzelheiten und Beispielen vgl. Weißhaar, S.145

4) Ebenso wie in Nordrhein-Westfalen ist die Außenvertretung und die Einspruchspflicht bei gesetzwidrigen Beschlüssen des Rates durch den Gemeindedirektor geregelt, vgl. § 63 Abs.1 nds.GO und § 65 nds.GO.

Vorsitzenden der Vertretungskörperschaft dem Verwaltungsleiter übertragen sind. ¹⁾

Der gesetzliche Vertreter der Gemeinde und Leiter der Verwaltung ist aber der ebenfalls vom Rat gewählte Gemeindedirektor, dem weisungsunterworfenen Beigeordneten als kommunale Wahlbeamte und Fachdezernenten zur Seite stehen. ²⁾

Während die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in den Gemeindeordnungen der Länder sehr unterschiedlich - teilweise überhaupt nicht - beschrieben und umschrieben wird, formuliert § 53 GO NW die Befugnisse des Verwaltungschefs vergleichsweise eindeutig. Nach § 53 GO NW leitet und verteilt der Gemeindedirektor die Geschäfte. Die Darstellung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen soll exemplarisch deutlich machen, welchen Inhalt die Organisationsgewalt haben kann.

Gemäß § 53 Abs.1 Satz 1 leitet und verteilt der Gemeindedirektor die Geschäfte. Die Interpretation dieser Bestimmung wirft die Frage auf, was mit den Worten "leitet", "verteilt" und "Geschäfte" rechtlich gemeint ist.

Vorab ist festzuhalten, daß § 53 Abs.1 eine formale Zuständigkeit begründet. Diese Zuständigkeit ist eine ausschließliche Kompetenzregelung, da nach der GO NW keine andere Bestimmung etwa der Vertretungskörperschaft oder dem Personalrat Befugnisse einräumt, in den Geschäftsgang leitend oder verteilend einzugreifen. Der eigentliche Verwaltungsvollzug ist also monokratisch organisiert. Insoweit stellt die Leitungs- und Verteilungskompetenz des Gemeindedirektors eine Ausnahme vom Prinzip der Allzuständigkeit

1) Vgl. hierzu die Übersicht bei Borchmann/Vesper, a.a.O., S.33 mit weiteren Hinweisen, insbesondere zum Konflikt zwischen Verwaltungschef und Ratsvorsitzendem

2) Vgl. §§ 49, 51, 53, 55 nwGO.

des Rates dar, wodurch die Stellung eines unmittelbaren Gemeindeorgans für den Gemeindedirektor im wesentlichen begründet wird. ¹⁾

Die Leitung der Verwaltung und die Geschäftsverteilung werden in Literatur und Rechtssprechung ausnahmslos mit dem Begriff "Organisationsrecht" oder "Organisationsgewalt" gleichgestellt. Die volle und alleinige Verantwortung für das Funktionieren der Verwaltung und die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung ist ein Synonym für die Organisationsgewalt bzw. das Organisationsrecht des Gemeindedirektors. ²⁾

Es ist eine Selbstverständlichkeit, daß die Organisationsgewalt, d.h. die Leitung und Verteilung der Geschäfte, für den Gemeindedirektor nur im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben Gültigkeit hat. Die Organisationsgewalt kann sich rechtlich erlaubt nur dort entfalten, wo der Gemeindedirektor im Rahmen der GO NW Kompetenzen wahrnimmt.

3 Die Aufgaben als Chef der Verwaltung

Mit der Verantwortung für das Funktionieren der Verwaltung und die Einheitlichkeit der Verwaltung wird der Kernbereich der Organisationsgewalt für den Chef der Gemeindeverwaltung umschrieben.

- a) Der Gemeindedirektor wird einhellig in der Literatur ³⁾ und Rechtssprechung ⁴⁾ als Träger der Organisationsgewalt bezeichnet, weil er gemäß § 53 Abs.1 Satz 1 GO das Recht zur Verteilung und Leitung der Geschäfte hat. Die Verteilungskompetenz ist für den Gemeindedirektor nur inso-

1) OVGE 9, 74 und OVGE 17, 225; Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht in NW, S.125

2) Kottenberg-Rehn, Anm.I 1 zu § 53 GO; Rauball, Anm.1 zu § 53 GO

3) Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S.257

4) OVGE 17, 225; RSpEntsch. Nr. 1 zu § 53 GO

weit eingeschränkt, als der Rat den Geschäftskreis der Beigeordneten festlegen kann (§ 53 Abs.1 Satz 1 GO). Die Festlegung des Geschäftskreises der Beigeordneten durch den Rat ist als Ausnahmenvorschrift anzusehen, denn der Rat der Gemeinde ist nicht befugt, anstelle des Gemeindedirektors Beamte innerhalb der Gemeindeverwaltung zu versetzen oder außer bei den Beigeordneten ihnen einen bestimmten Geschäftskreis zuzuweisen. Ebenso wenig ist der Gemeindedirektor bei den ihm obliegenden Verwaltungsaufgaben an Weisungen des Bürgermeisters gebunden.

- b) Als Träger der Leitungsgewalt ist der Gemeindedirektor Vorgesetzter der Dienstkräfte der Gemeindeverwaltung einschließlich der Beigeordneten. Denn Vorgesetzter ist nach § 4 LBG, wer einem Beamten für seine dienstliche Tätigkeit Anordnungen erteilen kann (§ 4 Abs.2 Satz 2 LBG). In der Gemeindeverwaltung haben regelmäßig neben dem Gemeindedirektor noch andere Beamte die Eigenschaft als Vorgesetzte; im einzelnen bestimmt sich das nach dem Aufbau der Verwaltung. Die Leitungsbefugnis als Teil der umfassenden Organisationsgewalt wird betätigt durch leitende Anweisungen an die Beigeordneten, Beamten, Angestellten und Arbeiter, soweit diese nicht kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift der Leitungsgewalt des Gemeindedirektors entrückt sind, wie der Leiter und die Prüfer des Rechnungsprüfungsamtes, die gemäß § 101 GO dem Rat unmittelbar unterstellt sind. Die geschäftsleitenden Anweisungen des Gemeindedirektors sind zu befolgen. Nichtbefolgung ist ein Tatbestand, der für Beigeordnete und Beamte disziplinarrechtliche Maßnahmen des Gemeindedirektors, für Angestellte und Arbeiter andere Folgen haben kann.

- c) Ein Unterfall der Geschäftsleitungsgewalt ist die Dienstvorgesetztengewalt. Der Gemeindedirektor übt somit als Organ der Gemeinde Disziplinargewalt aus, soweit er die ihm nachgeordneten Beamten mit Warnungen, Verweisungen und ggf. Geldbußen belegt. Der Gemeindedirektor ist Einleitungsbehörde für die gemeindlichen Beamten.
- d) Eine weitere begriffliche Ausfächerung der Organisationsgewalt in Geschäftsleitungsgewalt, Dienstvorgesetztengewalt, Dienstherrengewalt, Beauftragungsgewalt und organschaftliche Befugnisse sonstiger Art nimmt Berkenhoff ¹⁾ vor. In Literatur ²⁾ und Rechtsprechung wird allerdings generell das Recht zur Leitung und Verteilung der Geschäfte unter den Oberbegriff Organisationsgewalt subsumiert. Dies ist auch schlüssig, da nur dann von Organisationsgewalt gesprochen werden kann, wenn uneingeschränkt Dienstherrengewalt, Dienstvorgesetztengewalt und Geschäftsleitungsgewalt in einer Person bzw. in einem Organ zusammenfallen.
- e) Die Organisationsgewalt des Gemeindedirektors findet eine selbstverständliche Grenze bei eigenen Personalangelegenheiten, weil das gegen seine Pflicht zur unparteiischen Amtsführung verstoßen würde (§ 55 LBG). Das ist entweder eine Sache des allgemeinen Vertreters oder nach Maßgabe des Geschäftsverteilungsplanes des Personalsachbearbeiters
- f) Der Gemeindedirektor ist nicht nur für die Verteilung der Dienstgeschäfte auf die Bediensteten der Gemeinde und ihre Versetzung innerhalb der Gemeindeverwaltung, sondern auch für die Entscheidung über die Verwaltungsgliederung als solche

1) Berkenhoff, Kommunalverfassungsrecht in NW, S.125 ff

2) Kottenberg-Rehn, Anm.I mit weiteren Hinweisen zu § 53 GO; ebenso im Ergebnis Salzwedel in Loschelder Salzwedel, Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes NW, Köln 1964, S. 260

(Verwaltungsgliederungsplan, Aufgabengliederungsplan und Verteilungsplan) zuständig. Der Rat ist an den vom Gemeindedirektor unter Beachtung des Grundsatzes der wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung ermessensfehlerfrei aufgestellten Verwaltungsgliederungsplan (Organisationsplan) gebunden. ¹⁾ Auch bei Aufstellung des Haushaltsplanes ist der Rat an den Organisationsplan des Gemeindedirektors gebunden.

- g) § 28 Satz 2, Buchstabe a GO NW steht dem Vorhergesagten nicht entgegen, denn hier handelt es sich nicht um Fragen der Organisation und der Geschäftsverteilung innerhalb der Verwaltung, für die der Gemeindedirektor grundsätzlich zuständig ist, sondern um die Grundsätze, nach denen die Verwaltungsaufgaben erledigt werden sollen. ²⁾ Mit den "allgemeinen Grundsätzen" sind auch die im § 46 Abs.1 GO NW genannten allgemeinen Richtlinien des Rates gemeint, in deren Rahmen der Hauptausschuß über die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung entscheidet. Ihre Durchführung obliegt gemäß § 47 Abs.1 GO NW dem Gemeindedirektor

4 Die Organisationsgewalt im einzelnen

Da der Gemeindedirektor dem Rat gegenüber die Verantwortung für den ordnungsgemäßen Ablauf der gemeindlichen Verwaltungstätigkeit trägt, hat der Rat keine rechtlich begründete Möglichkeit der Einflußnahme auf die Organisationsgewalt des Gemeindedirektors, weil der Gemeindedirektor nicht für das Tätigwerden von Personen in Stellungen verantwortlich gemacht werden kann, in die nicht er, sondern ein anderer sie hineingestellt hat.

1) Rauball, Anm. 1 zu § 53 GO, ebenso Benner, Die Zuständigkeitsverteilung auf Gemeindedirektor und Rat, S. 64 ff.

2) Kottenberg-Rehn, Anm. II 3a zu § 28 GO

Der Rat dagegen kann davon ausgehen, daß dem ihm vorgelegten Stellenplanentwurf die vom Gemeindedirektor für das Rechnungsjahr als erforderlich erachtete Organisation der Gemeindeverwaltung zugrundeliegt. ¹⁾ Begeht der Gemeindedirektor bei Betätigung seiner Organisationsgewalt Rechtsverletzungen, so kann die Aufsichtsbehörde das rechtswidrige Tätigwerden des Gemeindedirektors beim Rat beanstanden. Rechtsverletzungen können sich durch Verstöße gegen Bestimmungen der Gemeindeordnung, - aber auch anderer Spezialgesetze, wie z.B. Laufbahnverordnung, ergeben. ²⁾ Die gesamte Geschäftsverteilung ist in der Regel als eine die Rechtsstellung des Beamten nicht berührende und deshalb nicht anfechtbare Maßnahme anzusehen. Aus der Alleinverantwortlichkeit des Gemeindedirektors für das Funktionieren der Verwaltung wie auch aus seiner disziplinarrechtlichen Stellung als Dienstvorgesetzter der gemeindlichen Dienstkräfte folgt, daß etwa festgestellte Verfehlungen oder Unregelmäßigkeiten dem Gemeindedirektor zu melden sind, der dann die erforderlichen Schritte einzuleiten hat. ³⁾

Das Recht zur Verteilung der Dienstgeschäfte ermächtigt den Gemeindedirektor, die Beamten, Angestellten und Arbeiter nach seinem pflichtmäßigen Ermessen einzusetzen. Regelmäßig bestimmt eine von ihm zu erlassende Dienstanweisung über den Ablauf und die Verteilung der Geschäfte. Das Geschäftsverteilungsrecht des Gemeindedirektors wird durch das Recht des Rates aus § 54, die Beamten zu ernennen, zu befördern und zu entlassen, nicht eingeengt; denn der Gemeindedirektor ist nicht verpflichtet, einem vom Rat ernannten oder beförderten Beamten ein bestimmtes Arbeitsgebiet zuzuweisen. Das Recht zur Leitung der Geschäfte

1) VG Düsseldorf (Kom.Rspr. Nr. 2 zu § 39 GO)

2) Berkenhoff, a.a.O., S.130

3) M.Veelken, KPB1. 1969, S.1209

ermächtigt den Gemeindedirektor weiter, Anordnungen den Beamten, Angestellten und Arbeitern zu erteilen. Er ist Vorgesetzter aller gemeindlichen Dienstkräfte. Diese seine Leitungsbefugnis wird betätigt durch leitende Anweisungen an die Beigeordneten, Beamten, Angestellten und Arbeiter, soweit diese nicht kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift der Leitungsgewalt des Gemeindedirektors entrückt sind. (Beispiel § 101 GO, Leiter des RPA):

C Typischer Inhalt der Organisationsgewalt des
Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung

Vorbemerkung

Die Befugnisse des Verwaltungschefs im Rahmen seiner Organisationsgewalt nach den Maßstäben der Rechtslage in NW lassen sich nicht ohne weiteres auf die übrigen Bundesländer übertragen. Dazu sind die normativen Grundlagen, insbesondere der jeweiligen inneren Kommunalverfassung zu unterschiedlich formuliert.

Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten ist in jedem Einzelfall durch Interpretation der entsprechenden Bestimmungen über die Funktionen aller Gemeindeorgane herauszuarbeiten.

Die Tatsache aber, daß mit und ohne förmlichen Hinweis in den jeweiligen Gemeindeordnungen der Verwaltungschef - sei es als Bürgermeister oder Gemeindedirektor - rechtlich erlaubt und faktisch Organisationsgewalt ausübt, führt zu der Überlegung, allgemeine Grundstrukturen der Organisationsgewalt zu entwickeln. Es ist zu fragen, ob es wesentliche Elemente der Organisationsgewalt gibt, die jedem Behördenleiter - auch ungeschrieben - in der Kommunalverwaltung zustehen und die mit seiner Funktion untrennbar verbunden sind. Möglicherweise ist auch der Vergleich mit den Kompetenzen der Verwaltungschefs größerer Behörden und ihrer Organisationsgewalt, wie z.B. Regierungspräsidenten, Leitern von oberen Bundesbehörden oder Chefs von Ministerien zulässig, wenn der Begriff "Organisationsgewalt" ausgefüllt und generalisiert werden soll.

Im folgenden soll allerdings nicht die Führung und Führungsorganisation der öffentlichen Verwaltung systematisch dargestellt und analysiert werden, sondern es werden typische Elemente der Organisationsgewalt herausgearbeitet, es wird gleichsam der klassische Inhalt jeder Chefkompetenz eines Behördenleiters beschrieben.

Die Klarstellung der Einleitung sei hier wiederholt, daß in diesem Zusammenhang keine neue Führungs- oder Organisationstheorie zu entwickeln ist; wohl aber wird der Versuch unternommen, - vor dem Hintergrund der Führungsebene in der Kommunalverwaltung - den offenen Begriff der Organisationsgewalt zu strukturieren.

Dabei kann in dieser Untersuchung die Organisationslehre der KGSt mit ihrem Aufbau der Verwaltung in Ämtern als Grundelemente der kommunalen Organisationspraxis als bekannt unterstellt werden.¹⁾ Die Zusammenfassung in Dezernate ist von da aus eine selbstverständliche Angelegenheit der Bündelung von Ämtern.

I Aufgaben als Grundlage jeder organisatorischen Überlegung

Die abstrakte Definition der Organisationsgewalt ist einleitend - unter III - nach der Theorie von Hans J. Wolff²⁾ skizziert worden. Für die kommunale Führungsebene kann (ausgeübte) Organisationsgewalt aber sinnvollerweise immer nur als Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele und Aufgaben eingesetzt werden, denn nur Aufgaben sind Grundlage organisatorischer Überlegung.³⁾

Die Festlegung von Zielen und Aufgaben, z.B. die Vorbereitung und Untersuchung alternativer Entscheidungsmöglichkeiten der Vertretungskörperschaft im Rahmen der Aufstellung eines Flächennutzungsplans, bleibt demzufolge als Verwaltungsaufgabe unlösbar mit der Inhaberschaft von Organisationsgewalt verbunden.

1) Vgl. dazu Berichte der KGSt, Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil II, Verwaltungsgliederungsplan, 3. Auflage Köln 68 u. Teil I, Aufgabengliederungsplan, 4. Auflage Köln 67

2) Vgl. H.J. Wolff/Bachoff, II § 78 I, S.128

3) Mit der KGSt wird unter Aufgabe die Festlegung eines bestimmten Verwaltungszwecks verstanden, vgl. auch ebenso H. Kübler, Organisation und Führung in Behörden, S.28

Ausgeübte Organisationsgewalt ist dabei immer ein sachlich und zeitlich nachrangiger Vorgang, der an den zu erfüllenden Aufgaben und Zielen zu orientieren ist. Die Aufgaben selber sind durch entsprechende Analysen zu definieren.

Laux ¹⁾ schreibt in diesem Sinne bei einer Analyse großstädtischer Dezernate, daß die organisatorischen Forderungen bei dem laufenden Wandel städtischer Entwicklungsziele dem Wechsel in den Prioritäten der Kommunalpolitik jeweils angepaßt werden müßten. Dies ist sicher auch ein Hinweis auf die Tatsache, daß nicht immer Aufgabe und ausgeübte Organisationsgewalt kongruent sind, was die Forderung nach stärkerer Zentralisierung der Steuerung und Planung verstärkt.

1 Leitungs- und Verteilungskompetenz

Geht man noch einmal von der normativen Grundlage der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in NW aus und stellt die von Rechtssprechung und Literatur ausnahmslos anerkannte inhaltliche Übereinstimmung der Begriffe "Leitung und Verteilung der Geschäfte" im Sinne von § 53 GO mit dem Begriff "Organisationsgewalt" fest, dann ist ausgeübte Organisationsgewalt nichts anderes als ausgeübte Leitungs- und Geschäftsverteilungskompetenz. Dies wird deutlicher, wenn einmal die generellen Führungsfunktionen aufgelistet werden, die zwar graduell und volumenmäßig unterschiedlich, in den Grundzügen aber von jeder Führungsspitze der Verwaltung unbedingt wahrgenommen werden müssen.

Für die Gesamtverwaltung unterscheidet die KGSt ²⁾ folgende Funktionen des Leitens:

1) Laux, Städtetag 5/77, S. 253

2) Vgl. KGSt-Bericht 14/73, Funktionelle Organisation

- Probleme erkennen
- Ziele setzen
- Entscheiden
- Informieren
- Lenken
- Koordinieren
- Organisieren
- Kontrollieren
- Personal führen

Die Wahrnehmung dieser Leitungsfunktionen setzt entsprechende Qualifikation, die Entwicklung bestimmter Aktivitäten und die Anwendung bestimmter Techniken voraus. Wegen aller weiteren Einzelheiten kann auf den Bericht der KGSt zur Organisation der Leitung verwiesen werden.

Hervorzuheben bleibt, daß der Inhalt der einzelnen Funktionen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis zum übrigen Verwaltungshandeln steht. Darüber hinaus ändert sich die Bedeutung der jeweiligen Funktion mit der unterschiedlichen Problemlage bei den vielfältigen kommunalen Aufgaben. So ist z.B. die Koordinationsfunktion des Verwaltungschefs bei der Aufstellung von Stadtentwicklungsplänen vorrangig gegenüber der Pflicht, Mitarbeiter zu kontrollieren.

Die Wahrnehmung von Leitungsfunktionen erfordert über das spezielle Fachwissen hinaus regelmäßig eingehende Kenntnisse der Bedingungen und Probleme des Leitens sowie ein gründliches Wissen über die politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, technischen und sozialpsychologischen Grundlagen des Handelns.

Diese Voraussetzungen sind keineswegs selbstverständlich, da die Vor- und Ausbildung im allgemeinen nur auf bestimmte Fachgrundlagen ausgerichtet ist und eine Vorbereitung auf die Ausübung von Leitungsfunktionen nicht einschließt. Dies gilt insbesondere auch für die Hauptverwaltungsbeamten mit juristischer Vorbildung. Die z.B. von der GO NW im § 49 geforderte fachliche

Voraussetzung für das Amt des Gemeindedirektors und entsprechende ausreichende Erfahrungen können im Einzelfall sehr unterschiedlich beurteilt werden; nach der Verwaltungsverordnung zu § 49 NW braucht der Bewerber für den Nachweis der persönlichen Voraussetzungen jedenfalls keinen vorgeschriebenen oder üblichen Ausbildungsweg zurückgelegt noch Prüfungen abgelegt zu haben. Welche Anforderungen im Einzelfall an den Bewerber zu stellen sind, hängt weitgehend von den Gegebenheiten des jeweiligen Amtes ab. Die Anforderungen für eine sachgerechte Wahrnehmung von Leitungsfunktionen verschiedener Leitungsebenen und Aufgabenbereiche werden jedenfalls kaum dadurch garantiert, daß in kreisfreien Städten der Gemeindedirektor oder ein Beigeordneter zwingend die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst zu besitzen hat.

Für die Funktionen des Hauptverwaltungsbeamten kommt die zentrale Aufgabe der mitwirkenden Unterstützung oder Einwirkung in den verschiedensten Formen des Informierens, Motivierens, Koordinierens, des Überwachens bis zum Planen und Entwickeln für die übrigen Dezernate neben seinem eigenen hinzu. Von den Problemen der Steuerung der Außenkontakte, der Öffentlichkeitsarbeit und der Repräsentation sei in diesem Zusammenhang nur am Rande gesprochen.

Entscheidend ist, daß alle diese Funktionen durch den Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen seiner ihm zugewiesenen Kompetenzen auch wirkungsvoll ausgeübt werden. Erfolg oder Mißerfolg ausgeübter Organisationsgewalt hängen dabei vornehmlich von psychologischen Aspekten und informellen Beziehungen ab. Die Tatsache, daß die kostenbedingten Notwendigkeiten der Organisation einerseits und die sozialen Erwartungen der Mitarbeiter andererseits in einem erheblichen Spannungsverhältnis stehen, wird in der Praxis oft übersehen. Ausgeübte Organisationsgewalt durch die Leitung der Verwaltung kann aber nur dann effektiv sein, wenn die Erwartungen der Mitarbeiter angemessen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang werden m.E. - es gibt dazu keine statistischen Erhebungen - die größten Fehler gemacht, weil die Einstellung der unterstellten Mitarbeiter

insgesamt und die Bedingungen der Gruppenleistung und damit auch die Relation zur Führungsebene nicht erkannt werden. Eine angemessene Berücksichtigung der Grundbedürfnisse durch Motivation der Mitarbeiter - in welcher Technik auch immer - ist von ausschlaggebender Bedeutung für den Erfolg kommunaler Arbeit.

Alle in den letzten Jahren entwickelten Führungstechniken oder Managementkonzeptionen, die Anregungen für die Organisation der Leitung der Kommunalverwaltung geben können, hängen in ihrem Wirkungsgrad nicht zuletzt von den psychologischen Aspekten der Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern ab. Die bestgemeinten Entwürfe der Führungskonzepte scheitern häufig schon beim Einführungsvorgang, weil organisationspsychologische Strategien fehlen. Die Toleranz der Mitarbeiter z.B. gegenüber dem KGSt-Modell oder der Hamburger Regelung des Zeichnungsrechts wächst insbesondere bei mittleren Führungskräften in dem Maße, als es gelingt, nicht nur formell, sondern auch materiell erhebliche Entscheidungsbefugnisse zu delegieren. Häufig muß externe Beratung für alle - einschließlich Verwaltungschef - als organisationspsychologische Technik eingesetzt werden. ¹⁾

2 Schwachstellen der Behördenleitung

Die ausgeübte Führungskompetenz ist wie dargestellt keineswegs selbstverständlich. Kübler ²⁾ sieht hier - im Gegensatz zur durchführenden Verwaltung - in der Leitungsorganisation an den Ressortspitzen und in den obersten Leitungsebenen großer kommunaler Körperschaften eine der schwächsten Stellen im Gesamtapparat der öffentlichen Verwaltung. Es müssen besondere Anforderungen an die Behördenleitung, den Hauptverwaltungsbeamten, gerade in der Leitungsorganisation an der Spitze gestellt werden. Bloße Reaktion auf Anstöße aus der "politischen Umwelt"

1) Vgl. zum Problem der organisationspsychologischen Strategien Böhret/Junkers, a.a.O., S. 146

2) Vgl. Kübler, Organisation und Führung in Behörden, S. 48

genügen mit Sicherheit nicht. Probleme müssen frühzeitig erkannt, Prognosen und Bewertungskriterien erstellt und Zielvorschläge ausgearbeitet werden. Nach Kübler ¹⁾ muß die öffentliche Hand, d.h. in der Kommunalverwaltung in erster Linie und vornehmlich der Hauptverwaltungsbeamte die Rolle des aktiv gestaltenden Leistungsträgers übernehmen. Denn

- es werden bedeutend höhere Ansprüche an die öffentliche Versorgung in den Bereichen Bildung, Gesundheitsfürsorge, Ausbau der Infrastruktur bis hin zur Arbeitsplatzsicherung und Altersvorsorge gestellt;
- Schnelligkeit und Ausmaß des wirtschaftlichen und sozialen Wandels wachsen;
- die öffentliche Grundausstattung wird immer kostspieliger;
- das politische Bewußtsein der gesellschaftlichen Gruppen intensiviert sich;
- die Bürger sind umweltbewußter und stärker sensibilisiert (Bürgerinitiativen).

Nach Kübler ¹⁾ wird die Leitungsorganisation großer kommunaler Verwaltungen diesen Ansprüchen nicht in ausreichendem Maße gerecht. Entscheidende Ursache sei die zu weit gehende Zentralisation der Entscheidungsbefugnisse an der Behördenspitze, wobei das kurzfristig zu erledigende Tagesgeschäft dominiert und langfristige Überlegungen unterbleiben.

Aus dem Erfahrungsbereich des Verfassers als Hauptverwaltungsbeamter einer Mittelstadt (85 000 E) mit ca. 700 Beschäftigten kann diese kritische Einschätzung mit Einschränkungen bestätigt werden. Dem Hauptverwaltungsbeamten fehlt in der Regel Zeit und Fach-

1) Vgl. Kübler, a.a.O., S.49

2) Vgl. zu diesem Problemkreis auch Kübler/Kübler, Moderne öffentliche Verwaltung, S.83-90 u. zu den organisatorischen Mängeln der Behördenspitze die Untersuchungen der Projektgruppe BMI, 3. Bericht 1972, S.II 67, Projektgruppe BayStMI, S.90, Laux, Baubehörde Hamburg, S.41 ff.

personal, die Instrumente planender Politikvorbereitung - Prognose, Evaluation und entsprechende Organisation - einzusetzen. Erst in Ansätzen gelingt es, z.B. Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Wohnungsprognosen als Grunddaten der Stadtentwicklung für die praktische Entscheidungsfindung in der Verwaltung und in der Vertretungskörperschaft angemessen zu berücksichtigen. Die Investitions- und Finanzplanung im Rahmen der kommunalen Entwicklungspolitik bleibt darüber hinaus - gemessen an den gesetzlichen Anforderungen des Gemeindehaushaltsrechts - ungenau. Die Ursache dieser Unzulänglichkeiten liegt vornehmlich im mangelnden Steuerungspotential - dies ist im wesentlichen ein Organisationsproblem - der Verwaltungsspitze. Wie schwierig es aber andererseits für den Hauptverwaltungsbeamten ist, im Rahmen seiner Organisationsgewalt dem Anspruchsniveau insbesondere der Vertretungskörperschaft zu entsprechen, soll an einem aktuellen Beispiel erläutert werden. Die zahlreichen Programme von Bund und Ländern zur Förderung von Investitionen und Konjunktur veranlassen jeden Hauptverwaltungsbeamten, seine Verwaltung insbesondere das Baudezernat neben der Tagesarbeit mit der Erstellung genehmigungsreifer und förderungsfähiger Projekte zu beauftragen, um die Chance einer außergewöhnlichen finanziellen Zuschussung wahrzunehmen. Da der Inhalt der Konjunkturprogramme praktisch nie mit dem konkreten Planungsstand auf kommunaler Ebene übereinstimmt, wird regelmäßig in größter Hektik und z.T. auch konzeptionslos ein dem staatlichen Förderungsprogramm angepaßter kommunaler Zuschußantrag gestellt. Wird das gewünschte Projekt schließlich gefördert, hat sich der organisatorische Aufwand und Vorlauf gelohnt; wird aber der Zuschußantrag nicht berücksichtigt, sind alle Anstrengungen organisatorischer Art des Hauptverwaltungsbeamten wie z.B. die ad hoc Bildung von Projekt-

und Arbeitsgruppen, die kurzfristige Erstellung von Bebauungsplänen, die Aufträge an das Hochbauamt und Sonderingenieure, die Abstimmung mit anderen Planungsträgern, kurz alle Vorbereitungen häufig gegenstandslos.

Es wäre lohnend zu untersuchen, wieviel Projekte und Pläne mit welchem organisatorischen Aufwand in den letzten Jahren der Rezession endgültig überflüssig wurden.

Verallgemeinernde Urteile über Mängel in der Leitungsorganisation der Kommunalbehörden - wie sie Kühler vornimmt - sind allerdings im Rahmen dieser Untersuchung nicht zulässig; dafür müßten empirische Erhebungen anhand konkreter Einzelfälle angestellt werden.

3 Das Problem der Kontrolle und der Information

In diesem Zusammenhang ergibt sich ein weiteres wichtiges Organisationsprinzip, das in seinem Stellenwert häufig unterschätzt wird: Das Kontroll-Spannen-Prinzip.¹⁾ Es will besagen, daß jedem Vorgesetzten nur soviel Mitarbeiter oder Dienststellen unmittelbar untergeordnet werden dürfen, wie er zur Oberwachung in der Lage ist. Quantitativ gibt es dafür nur grobe Anhaltswerte. Jedoch kann man mit Laux sagen, daß besonders bei wenig zusammenhängenden Aufgaben und sehr unterschiedlichen politischen Zielsetzungen letztlich einem Dezernenten nur eine geringe Zahl von Ämtern unterstellt werden darf.

Der Schluß ist berechtigt, daß dieses Prinzip - insbesondere bei monokratischer Führungsstruktur durch den Hauptverwaltungsbeamten - starken Belastungen ausgesetzt wird. Für den Hauptverwaltungsbeamten sind

1) Vgl. Laux, a.a.O., S.253 und 254

selbstverständlich für das Kontroll-Spannen-Prinzip andere Maßstäbe als für den Dezernenten zugrunde zu legen, da er im Vergleich zum Dezernenten nicht ständig die unmittelbare Nähe zum Personal- oder Sachproblem besitzt. Allerdings sind für Aufgabenbereiche im eigenen Dezernat des Hauptverwaltungsbeamten ähnliche Kriterien wie für den Dezernenten anzulegen. Die Schwierigkeiten in der Führungsorganisation für den Hauptverwaltungsbeamten werden an dieser Stelle besonders deutlich, wenn man die häufig wenig zusammenhängenden Aufgaben und die sehr unterschiedlichen politischen Zielsetzungen in einem Dezernat und erst recht die dezernatsübergreifenden Zielkonflikte der Kommunalverwaltung als Tatsache registrieren muß.

Laux weist zu Recht auf die Problematik der Verarbeitung des Informationspotentials hin. Für den Hauptverwaltungsbeamten geht es einmal darum, ob ihm ausreichende Informationen überhaupt zur Verfügung gestellt werden können, aber auch, ob und wie diese verarbeitet werden können.

Aus den vielen noch ungeklärten Aspekten dieses Problemkreises, der zudem durch die Datenverarbeitung in der Verwaltung zunehmend stärker beeinflußt wird, läßt sich mit Sicherheit entnehmen, daß die Umsetzung von Informationen in Führungsaktivitäten bei komplizierten Handlungssituationen kaum von einer Einzelperson bewältigt werden kann; d.h. unbeschadet der formalen Organisationsstruktur müssen kooperative Formen angewendet werden. Das wird freilich nicht mit Routinebesprechungen der Dezernenten abgedeckt. ¹⁾ Andererseits besteht die Gefahr, daß bei verstärkter Delegation von Aufgaben und Befugnissen der Hauptverwaltungsbeamte sein Informationspotential und seine

1) Laux, Führungsmethoden in der Kommunalverwaltung, Bd. 16 der Schriftenreihe des Deutschen Landkreistages, S. 24

Kontrollpflichten nicht mehr hinreichend wahrnimmt. Die Grenze zwischen der notwendigen Delegation und der noch hinreichenden Informations- und Kontrollmöglichkeit für den Hauptverwaltungsbeamten ist fließend und hängt von der Größenklasse der jeweiligen Stadt ab.

4 Das Problem der Beeinflußbarkeit, die Motivation und die Selbständigkeit der Fachdezernenten

Der Bewältigung des Informationspotentials gleichrangig ist die Tätigkeit, "zu beeinflussen". Der Hauptverwaltungsbeamte kann nicht generell davon ausgehen, daß alle kommunalpolitisch wichtigen Fragen in einem guten Zusammenwirken zwischen ihm, den Fachdezernenten und den wichtigen Mitarbeitern gelöst werden. Sollte es daran mangeln, wäre auch die Möglichkeit durch Anweisung im Einzelfall, durch Ausübung der Richtlinienkompetenz oder durch Anziehen des Vorgangs keine Garantie einer Lösung des Problems in seinem Sinne. Realistisch und praktisch ist vielmehr die Annahme, daß jeder Fachdezernent - wie mit Einschränkungen jeder Amtsleiter - legitimerweise Eigeninteressen verfolgt. Jeder Dezernent entwickelt naturgemäß kommunalpolitisches Eigengewicht und dezernatsspezifische Zielsetzungen. Das entspricht im übrigen auch der Rechtsstellung der Beigeordneten, des weiteren Bürgermeisters bzw. der Dezernenten (in Bayern Referenten) in den Gemeindeordnungen der Länder. ¹⁾

Nach Laux ²⁾ sind für die Führung eines großstädtischen Dezernats folgende Leitungsfunktionen beachtlich:

1) Vgl. hierzu den Aufsatz von E. Schleberger "Der Beigeordnete - ein kommunales Kuriosum" mit einer vergleichenden Übersicht über die Rechtsstellung der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Beigeordneten.

2) Vgl. Laux, a.a.O., S.251

- Bestimmung von Zweck und Inhalt der Tätigkeit der Mitarbeiter (Zielsetzung). Das erfordert ständige systematische Überlegungen in Richtung geplanter Erfolge.
- Die Lenkung der Ziele und der Routine der Aufgabenerfüllung.
- Die Personalführung, d.h., die Einwirkung auf die Leistungen des Personals durch unterschiedliche Mittel psychologischer und organisatorischer Art.
- Die Sorge für das Funktionieren, d.h. um die Organisation im engeren Sinne.
- Die Bereitstellung von Sach- und Finanzmitteln.
- Die laufende Überwachung von Soll und Ist.

Die Verantwortung für diese Leitungsfunktionen kann im Einzelfall zu einer abgestuften möglicherweise auch konkurrierenden Organisationsgewalt der Fachdezernenten gegenüber der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten führen. Die zunehmende Spezialisierung der technischen Dezernenten (Stadtbauräte) führt jedenfalls faktisch zu einer dezernatsspezifischen Organisationsgewalt, bei Großstadtverwaltungen fast zu einem autonomen Status. Verselbständigte Ämter, wie z.B. Schlachthöfe, Bauhöfe, Stadtreinigungsbetriebe u.ä., lassen ihren Amtsleitern - zwar mit divergierender Bandbreite - ebenso eigene Organisationsgewalt zuwachsen. Diese Entwicklungstendenzen finden organisationsrechtlich in den aus der kommunalen "Bürokratie" ausgegliederten völlig verselbständigten Leistungsträgern (Stadtwerke als GmbH oder AG) ihre letzte Konsequenz.

Eine ähnliche Entwicklung gilt für die Außendienste der Sozial-, Jugend- und Gesundheitsverwaltungen. Sie sondern sich in personeller und organisatorischer Hinsicht von der allgemeinen Verwaltungshierarchie ab und suchen den unmittelbaren Kontakt zu den Hilfe-

bedürftigen. Gröttrup ¹⁾ hat schon darauf hingewiesen, daß die sogenannte ambulante Sozial- und Erziehungshilfe durch Fürsorgerinnen und Sozialarbeiter sich mehr und mehr "von der Verwaltung", von der sie eingesetzt sind, entfernen. Die meisten von ihnen verstehen sich als Vermittler zwischen Verwaltung und Bürger, ja nicht selten als Außenseiter der Verwaltung. Die sich daraus ergebenden Probleme für die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten sind nicht etwa nur vorübergehender Natur, sondern wachsen mit der expandierenden Spezialverwaltung. Ihre Einbindung bzw. Rückgliederung in die "Apparatur" der Verwaltung wird bei der besonderen Eigenart der im Sozialbereich wahrgenommenen Aufgaben kaum möglich sein.

Diese Absonderungs- und Verselbständigungstendenzen der technischen und sozialen Dezernate bedingen für den Hauptverwaltungsbeamten, gerade diese Mitarbeiter in seinem Sinne zu beeinflussen, zu motivieren.

"Motivation" ist der zentrale Begriff aber auch das größte Problem moderner Führungslehre.

Neuere sozialpsychologische Erkenntnisse ²⁾ haben ergeben, daß die Führungsaufgabe der Personalführung eben nicht allein mit Verteilung von Verantwortung bzw. ihrer Gewährleistung beschrieben werden kann. Nicht der Verweis auf Pflichten oder die übernommene Verantwortung, sondern zahlreiche weitere Maßnahmen, die die allgemeinen und konkreten Bedürfnisse des Mitarbeiters und seine Motive berücksichtigen, bewirken Problembewältigung. Unter "Motivation" versteht man das Zusammenspiel verschiedener Beweggründe (Motive), durch die ein Verhalten ausgelöst, aufrechterhalten und auf ein bestimmtes Ziel ausgerichtet wird. ³⁾ Da-

1) Vgl. H. Gröttrup, Die kommunale Leistungsverwaltung, S. 165

2) So Ernst Bornemann, sozialpsychologische Probleme der Führung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1962, S.105

3) Laux, Führung und Führungsorganisation in der öffentlichen Verwaltung, S. 25

neben gibt es selbstverständlich weitere und wesentliche Einflußgrößen auf die Arbeitsleistung, die in diesem Zusammenhang aber nicht Gegenstand der Untersuchung sind. ¹⁾

Entscheidend für die praktische Tätigkeit ist die Tatsache, daß jeder Führungserfolg davon abhängig ist, inwieweit es dem Hauptverwaltungsbeamten gelingt, durch angemessene Führungsmaßnahmen den Mitarbeiter zur zielorientierten Leistung zu motivieren. Mängel in der Motivation sind regelmäßig gleichzeitig Mängel in der Verantwortungsbereitschaft.

Selbstverständlich bestimmen objektive Gegebenheiten auch die Motivation der Mitarbeiter, wie z.B. die Struktur der Aufgaben, die Funktion, der Arbeitsplatz, das Entlohnungssystem und allgemeine soziale Maßnahmen. Ebenso nimmt das Führungsverhalten einen wichtigen Stellenwert in der Skala der zahlreichen Einflüsse auf die Mitarbeiter ein. Die Kommunale Gemeinschaftsstelle ²⁾ nennt folgende Motivationsfaktoren, die von einem Chef (Hauptverwaltungsbeamten) beeinflußt werden können:

- persönliche Wirkung
- klare Zielsetzung
- Festlegung von Leistungsmaßstäben
- Information der Mitarbeiter
- Schaffung eines Vertrauensverhältnisses
- Anerkennung und Kritik
- Gewährleistung von Selbständigkeit und Eigenverantwortung
- Sicherung der Übereinstimmung zwischen Anforderung und Eignung des Mitarbeiters
- Einbeziehung in den Willensbildungsprozeß

1) Berthel, Determinanten menschlicher Leistungseffizienz im Betrieb - Ergebnisse neuerer Forschungen, Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 1973, S.281 ff., vgl. hierzu H.Kübler Organisation und Führung in Behörden, S.165 mit weiteren Hinweisen zur vertiefenden Literatur, insbesondere die empirischen Untersuchungen von Douglas Mc Gregor, Der Mensch im Unternehmen, Deutsche Ausgabe, 1970, Düsseldorf und Wien

2) In Anlage 3 zum Bericht Nr. 24/1973

II Aufgaben und politische Funktionen

Mit dem Vorhergesagten sind wesentliche Teilaspekte des Führungsprozesses angesprochen, ohne daß der Vorgang des "Führens" damit hinreichend geklärt wäre. Allerdings sind die Möglichkeiten, Führung durch ein geschlossenes System von Funktionen und Aktivitäten zu beschreiben, beschränkt. ¹⁾ Vereinfacht man die theoretische Basis, kann dies zu Regelungen führen, die in der Realität keinen Bestand haben. Es kommt, wie Laux schreibt, "auf die jeweilige Handlungssituation und deren Auslöser an. So ist es ein großer Unterschied, ob eine Handlung eilig oder nicht eilig geboten ist, ob viel oder wenige Daten vorhanden sind, ob die Daten unsicher sind oder ob sie geklärt sind, ob der Anstoß aus dem politischen Bereich oder aus dem administrativen Bereich kommt."

1 Die Doppelfunktion des Hauptverwaltungsbeamten

Vor dem Hintergrund der Frage nach der ausgeübten Organisationsgewalt - verstanden als ausgeübte Leitungsfunktion des Hauptverwaltungsbeamten - nach allen Gemeindeordnungen der Flächenstaaten sind zwei Elemente von entscheidender Bedeutung:

- a) Faktisch ist jeder Hauptverwaltungsbeamte politischer Beamter - rechtlich ist er Zeitbeamter, dazu Wahlbeamter -
- b) Zugleich ist jeder Hauptverwaltungsbeamte Vorgesetzter seiner Mitarbeiter. Er hat zumindest für den Bereich der Administration sogenannte Chefkompetenz.

Damit übt jeder Hauptverwaltungsbeamte eine Doppelfunktion aus.

Zu a) Der Hauptverwaltungsbeamte ist faktisch "politischer" Beamter, rechtlich Beamter auf Zeit. Er wird heute überwiegend nicht zuletzt aufgrund einer Zugehörigkeit zu einer Partei in sein Amt

¹⁾ Laux, Führungsmethoden in der Kommunalverwaltung, Bd. 16 Schriften des Deutschen Landkreistages, S.17

berufen. Der parteilose Bürgermeister oder Stadtdirektor ist zumindest im großstädtischen und mittelstädtischen Bereich eine seltene Erscheinung. Häufig ist er Berater der Fraktion, deren Partei er zugehört. Einheitlich ist auch festzustellen, daß dem Hauptverwaltungsbeamten ein erheblicher Teil städtischer Repräsentationsaufgaben obliegt und daß er alle Kontakte zu Institutionen, Organisationen jeder Art und zur Bürgerschaft hält. In den süddeutschen Ratsverfassungen dominiert ohnehin der vom Volk gewählte Ober/Bürgermeister, so daß der politischen Teilfunktion im Rahmen seiner Gesamttätigkeit ein besonderes Gewicht zukommt.

Zu b) In seiner Eigenschaft als Vorgesetzter wird von ihm die Kenntnis der wesentlichen fachlichen und verwaltungstechnischen Probleme seiner Mitarbeiter erwartet. Fachliche Leitung im engeren Sinne wird für das vom Hauptverwaltungsbeamten selber wahrgenommene eigene Dezernat vorausgesetzt. Im Dezernat des Hauptverwaltungsbeamten von Mittelstädten und Kreisverwaltungen sind regelmäßig die Querschnittsämter Hauptamt (einschließlich Organisation und ADV) und Personalamt angesiedelt. In großstädtischen Verwaltungen wird überwiegend das Haupt- und Personalamt von Dezernenten in Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten betreut.

Faßt man zusammen, läßt sich folgendes Zwischenergebnis feststellen: Jeder Hauptverwaltungsbeamte muß die Funktion des faktisch politischen Beamten und zugleich die Funktion des Leiters und Vorgesetzten seiner Mitarbeiter angemessen wahrnehmen. Wie die Gewichte verteilt sind, läßt sich mangels empirischen Materials nicht feststellen, wahrscheinlich überhaupt nicht generalisieren.

Unabhängig von den entwickelten und z.T. erprobten Führungskonzepten ¹⁾ für die Kommunalverwaltung ist nicht zu bestreiten, daß der Hauptverwaltungsbeamte zunächst einmal und vor allem politischer Beamter und zugleich Chef einer Verwaltungseinheit mit oft mehreren Hunderten von Fachkräften ist.

2 Parallelen und Unterschiede im Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung

Die "politischen Beamten" in den Ländern und im Bund wie die Chefs der Staatskanzleien, die Staatssekretäre und Ministerialdirektoren, die Regierungspräsidenten, die Leiter der Ämter für Verfassungsschutz, die Pressechefs, die Generalstaatsanwälte, die Polizeipräsidenten und -direktoren und die höheren Beamten im auswärtigen Dienst weisen in ihrer Funktion kaum Parallelen zu den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten auf.

Der "politische Beamte" auf Lebenszeit kann jederzeit nach Ermessen durch den Bundespräsidenten bzw. die Landesregierung ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden (vgl. § 36 BBG, § 31 BRRG). Ob alle sogenannten "politischen Beamten", insbesondere die nach Landesrecht, ihr Amt im engeren Sinne politisch verstehen und führen, ist eine nicht sicher zu beantwortende Frage. ²⁾ Nach Schleberger ³⁾ verstehen diese Behördenchefs ihr Amt regelmäßig keineswegs politisch - im Gegensatz zum kommunalen Hauptverwaltungsbeamten, der rechtlich nicht politischer Beamter ist, sein Amt aber durchaus politisch versteht. Dies gilt in so größerem Umfang, als der Hauptverwal-

1) Eine gute Beurteilung der in der Kommunalverwaltung erprobten Führungskonzepte unter Berücksichtigung des Selbstanspruchs gibt C. Böhret/M.T. Junkers in Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung Bd. 55 der Schriften des DIFU, S. 87 ff.

2) Hans J. Wolff/Bachof, II § 110, S. 501

3) Vgl. dazu Schleberger "Der Beigeordnete - ein kommunales Kuriosum", Der Städtetag 11/1977, S.631

tungsbeamte in die örtlichen und regionalen Parteigliederungen häufig politisch eingebunden ist. Dabei ist und bleibt der kommunale Hauptverwaltungsbeamte Zeit- und Wahlbeamter und verliert seine Funktion regelmäßig erst mit Ablauf seiner Wahlzeit.

Die Vergleichbarkeit zwischen den "politischen Beamten" im Bund und den Ländern und den kommunalen Spitzenbeamten liegt in der Tatsache, daß beide fachliche Leiter und Vorgesetzte ihrer Mitarbeiter sind. Ebenso üben sie beide eine Doppelfunktion aus, weil sie rechtlich bzw. faktisch auf das volle Vertrauen der politischen Führung angewiesen sind und zugleich Leitungsfunktion in ihrer jeweiligen Administration ausüben.

Erhebliche Unterschiede zwischen Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung und "politischen Beamten" ergeben sich aber durch Form und Inhalt ihrer Sachaufgabenerledigung. Die von den "politischen Beamten" vorzunehmende Sachaufgabenerledigung orientiert sich streng am Gesetz. Die Zielsetzungen ihrer Behörde und ihrer Aufgaben sind regelmäßig präzise in Spezialgesetzen beschrieben (z.B. Strafprozeßordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Landesorganisationsgesetz). Auch die von ihnen ausgeübte Organisationsgewalt im Hinblick auf die Sachaufgabenerledigung ist eng an den vorgegebenen gesetzlichen und von anderen Ebenen festgelegten finanziellen Rahmen gebunden.

Zwar gilt die administrative Gesetzesbindung im Prinzip auch für den Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung, insbesondere bei der Ausführung von Bundes- und Landesrecht, jedoch ergibt sich aus der allzuständigen Aufgabenerfüllung der öffentlichen Verwaltung auf Gemeindeebene ein fundamentaler Unterschied zur hochspezialisierten staatlichen Verwaltung. Das kennzeichnende Unterscheidungsmerkmal der gemeind-

lichen Selbstverwaltung gegenüber allen anderen Verwaltungen ist eben die universale sachliche Kompetenz für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft und die Eigenverantwortlichkeit, die überlassenen Aufgaben frei von staatlichen Weisungen hinsichtlich des Ermessensgebrauchs und der Zweckmäßigkeit, jedoch unter der Rechtsaufsicht des Staates, zu verwalten (Art. 28 Abs.2 GG).

Unterschiede sind aber auch darin zu erkennen, daß der Hauptverwaltungsbeamte partiell freier bei der Prioritäten- und Mittelwahl in seiner Verwaltung ist als die Chefs staatlicher Behörden. Die regelmäßig höhere Spezialisierung in der Aufgabenstruktur staatlicher Verwaltungskörperschaften gegenüber den umfassenden Leistungsverpflichtungen der gemeindlichen Ebene läßt einen systematischen Vergleich der Organisationsbefugnisse in den Behördenspitzen nicht zu. Insbesondere im organisationsrechtlichen Bereich führt die Entfaltung der Leistungsverwaltung zu häufig sich ändernden neuen Aufgaben und Strukturen. Als Beispiel für viele kann die Entwicklung der Sparkassen und der Verkehrsbetriebe genannt werden, die heute vielfach privatrechtlich organisiert sind und sich wie vergleichbare Institute des Privatrechts am Wettbewerb und allgemeinen Wirtschaftsleben beteiligen. Dagegen sind die klassischen staatlichen Behörden, wie z.B. Staatsanwaltschaften, Gewerbeaufsichtsämter oder Wasserbehörden, nach wie vor in überkommenen Organisationsformen gegliedert, hierarchisch aufgebaut und haben als Sonderbehörden kein echtes Pendant zur Gemeinde nach dem Kommunalverfassungsrecht der Bundesländer.

Gelegentlich wird die These vertreten, daß die selbstständigen Verwaltungseinheiten der Kommunen, für die zuweilen auch der Begriff der "Betriebsverwaltung" verwendet wird ¹⁾, das eigentlich Kennzeichnende der

1) So auch Gönnenwein, S. 474

neueren Verwaltungsentwicklung auf kommunaler Ebene darstellt. ¹⁾ Nach dieser Sicht der Dinge ist die "Behörde" das typische organisatorische Substrat der Eingriffsverwaltung, während die Aufgaben der Leistungsverwaltung typischerweise von Betriebsverwaltungen wahrgenommen werden. Wie die KGSt festgestellt hat, beanspruchen die Betriebsverwaltungen in einzelnen Städten inzwischen bis zu 70 % der Gesamtausgaben des gemeindlichen Haushaltsplanes. ²⁾ Auch aus diesen Erwägungen ist die Vergleichbarkeit der Organisationsbefugnisse zwischen kommunaler Ebene und staatlicher Eingriffsverwaltung schwer möglich.

Gewisse Parallelen zwischen der Organisationsgewalt des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und der staatlichen Organisationsgewalt lassen sich - wenn überhaupt - mit Einschränkungen auf der Regierungs-/Kabinettssebene der Länder entwickeln. Dies ergibt sich jedenfalls aus der staatsrechtlichen Definition des Begriffs "Regierung". Im heutigen staatsrechtlichen Sprachgebrauch beinhaltet nämlich der Ausdruck "Regierung" ein Zweifaches: ³⁾ einmal das die Spitze der Exekutive bildende Organ Regierung und zum anderen den Teil der Staatsgewalt und Staatsfunktionen der vollziehenden Gewalt, der sich - etwas vereinfacht ausgedrückt - auf grundlegende und richtungsweisende Entscheidungen der Staatsführung bezieht. Gemäß diesen beiden Bedeutungsbereichen des Begriffs Regierung unterscheidet man zwischen Regierung im institutionellen (formellen, organisatorischen oder subjektiven) Sinne und Regierung

1) Vgl. in dieser Richtung etwa Thomas Ellwein, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart u.a. 1966, S. 57

2) Vgl. Reinhard K.J. Badenhoop, System und Methode der kommunalen Rationalisierung, Köln-Marienburg 1967, S.8 f. (Mitteilungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt)), sowie den Bericht Nr. 9/1971 der KGSt: "Organisationseinheiten mit Betriebscharakter; Sacharchiv".

3) So auch T. Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, Art.62, Anm.1, Rdnr. 1 und 2 „

im materiellen, funktionellen (inhaltlichen oder objektiven) Sinn.¹⁾

Einen Staat führen, lenken, steuern, Herrschaft und Gesamtleitung ausüben, dies sind Funktionen, die schwerpunktmäßig als "politische Staatsführung" verstanden werden können. Verantwortliches Initiieren, Planen, Leiten, Ordnen, Informieren, Koordinieren und Entscheiden der Gesamtpolitik sind aber wiederum die Kriterien, die für den Hauptverwaltungsbeamten und sein Beigeordnetenkollegium selbstverständlich mit regionaler Einschränkung im Grundsatz genau so gelten wie für die Regierungen der Bundesländer. Deutlich wird diese Übereinstimmung zwischen den Funktionen von Landesregierung und kommunaler "Stadtregierung" in der Aufgabenstruktur des Bürgermeisters und der Senatoren der Stadtstaaten. Hier werden Führungsaufgaben der kommunalen Leistungsverwaltung und die einer Landesregierung durch eine Person - z.B. den zuständigen Senator für Wirtschaft und Verkehr - gebündelt. (Vgl. Art. 114, 115 und 127 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen).

- 3 Die Konsequenzen der Doppelfunktion und die kommunalpolitische Willensbildung durch den Hauptverwaltungsbeamten

Es steht fest, daß der Hauptverwaltungsbeamte - wiederum unabhängig von der einzelnen Gemeindeverfassung in den Bundesländern - zentrale Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen hat. Da den Gemeinden grundsätzlich alle im örtlichen Bereich gegebenen öffentlichen Aufgaben zufallen (Art. 28, Abs. 2 S. 1 GG), liegt für den Verwaltungschef darin die Notwendigkeit, den universalen Bereich der kommunalen Aufgaben zusammenzufassen. Soweit es sich um Führungsentscheidungen der Chefebene handelt, ist auch insoweit davon auszugehen, daß sämtliche Führungsaufgaben sich in organisatorischer Hinsicht als Aufgabe

1) A. Katz, Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern, S. 27

feststellen lassen. Dementsprechend ist die Aufbauorganisation, insbesondere die Leitungsorganisation der Behördenspitze ebenso wie die Ablauforganisation, durch den Verwaltungschef festzulegen. Sofern auch der Personalbereich als Dezernat der Kompetenz des Verwaltungschefs unterliegt, sind insoweit ebenfalls die wesentlichen Kriterien der Personalauswahl, der Personalplanung der Personalbewirtschaftung und der Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter durch ihn zu bestimmen. Die Gruppen 10 und 11 nach Gliederung der KGSt geben die Struktur dieser Aufgaben wieder. ¹⁾

Die Bewältigung der zentralen Führungsaufgaben ist aber immer vor dem Hintergrund politischer Willensbildung und Entscheidung, insbesondere der bereits konkretisierten Vorgaben der Fraktionen des Rates, zu sehen; denn alle städtischen Entwicklungsziele, Stadtentwicklungspläne, Fachpläne und Einzelentscheidungen sind als kommunalpolitische Vorgänge zu werten. Das Strukturelement "Politische Führung" bezieht sich nicht etwa nur auf die externe politische Führung der Verwaltung, sondern auch auf politische Führung im internen Bereich der Verwaltung.

Die Bedeutung dieses Strukturelements ist auf den in der Literatur kaum noch umstrittenen Funktionswandel der öffentlichen Verwaltung und damit auch der Kommunalverwaltung zurückzuführen. ²⁾ Verwaltung ist nicht mehr auf den Vollzug politischer Entscheidungen beschränkt; sie nimmt vielmehr an deren Entstehung in bedeutendem Umfang teil. Gerade der Hauptverwaltungsbeamte bereitet politische Entscheidungen vor und hat

1) Vgl. insoweit Verwaltungsorganisation der Gemeinden, Teil I, Aufgabengliederungsplan (4. Aufl. 1967) und Dezernatsverteilungs- und Geschäftsverteilungsplan der Stadt Viersen, in der Anlage

2) Vgl. dazu C.Böhret/M.T. Junkers, Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung, S.53 und E.Laux, Führungsmethoden in der Zentralverwaltung, S.22 sowie den Aufsatz von L.R.Reuter, "Prozesse kommunalpolitischer Willensbildung und Entscheidung" in Städte- und Gemeindebund 1976, S.288 m.w.Nachw.

auch oft den notwendigen politischen Kompromiß herbeizuführen. Hinzu kommen die täglichen Entscheidungen in den jeweiligen Verwaltungseinheiten, die meist im einzelnen nicht grundlegend sind, den politischen Prozeß jedoch oft sogar richtungsgebend beeinflussen. Immer mehr wird auch die Wahrnehmung von Problemen im gesellschaftlichen Raum zu einer wichtigen Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Sie unterliegt gesellschaftlichen und politischen Einflüssen, die sich auf die Art der Aufgabenerfüllung auswirken. Mit Böhret und Laux kann daher die These aufgestellt werden, daß Führung im Sinne von ausgeübter Organisationsgewalt "stets ein Mittel der Verwirklichung gesellschaftlicher Ideen und politischer Maßnahmen ist. Sie hat den Absichten des Staates wie auch den Anforderungen aus dem gesellschaftlichen Bereich Rechnung zu tragen und ist so Teil des politischen Prozesses." ¹⁾ Dies wird besonders deutlich an den neuen kommunalpolitischen Grundsatzprogrammen auf Bundesebene von CDU/CSU, SPD und FDP. Alle Parteien sehen und bejahen den Verflechtungsstatbestand von Politik und Verwaltung und ziehen daraus für ihre kommunalpolitischen Vorstellungen entsprechende Konsequenzen.²⁾ Politische Führung in der Verwaltung durch den Hauptverwaltungsbeamten bedeutet deshalb auch, "daß dem Mitarbeiter bei der Erfüllung qualitativer Aufgaben auch deren Stellenwert im politischen Bereich ständig klargemacht werden muß." ³⁾ Ob die gegenwärtige Verwaltungspraxis dieser Forderung schon voll entspricht, ist jedoch zumindest fraglich. Wenngleich es kaum empirische Untersuchungen gibt, ist aufgrund meiner persönlichen Erfahrung anzunehmen, daß in der Praxis noch weithin der traditionellen Differenzierung von

1) Vgl. Böhret/Junkers, a.a.O., S.53 und Laux, a.a.O. S.22

2) Vgl. dazu L.R.Reuter, "Kommunalpolitik im Parteienvergleich" in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 34/76 v.21. 8.1976

3) Vgl. Laux, a.a.O., S.23

Regierungstätigkeit als politischer Leitung (legislatorische Programmauswahl) und Verwaltungstätigkeit als bürokratischer Ausführung (administrativer Programmvollzug) gefolgt wird. ¹⁾ Für viele Hauptverwaltungsbeamte gilt Verwaltung zunächst als neutral, der jeweiligen politischen Zielvorgabe und und Alternativenwahl im Vollzug verpflichtet. Auch die theoretischen Überlegungen zu Führungsproblemen der öffentlichen Verwaltung schenken der "Politischen Führung" bisher wenig Beachtung. Die inhaltliche Ausfüllung dieses Strukturelements wäre daher für die Entwicklung eines verwaltungsadäquaten Führungskonzepts von besonderer Bedeutung. ²⁾

4 Zwischenergebnis

Ausgeübte Organisationsgewalt ist Leitungs- und Verteilungskompetenz, ist Führung durch den Hauptverwaltungsbeamten.

Organisationsgewalt läßt sich nur vor dem Hintergrund der Doppelfunktion des Hauptverwaltungsbeamten als politischer Beamter und Leiter bzw. Vorgesetzter der Dienstkräfte des Apparates entfalten und verstehen. Unabhängig vom Typ der Gemeindeverfassung führt der Hauptverwaltungsbeamte/Bürgermeister/Stadt- bzw. Gemeindedirektor und übt damit Organisationsgewalt aus. Dabei ist mit Laux ³⁾ die Führung in der Kommunal-

1) Vgl. zu diesem Problemkreis auch Rolf-Richard Grauhan: Modelle politischer Verwaltungsführung. In: Politische Vierteljahresschrift 1969, S.270; vgl. ebenso Organisationssoziologische Untersuchung der bremischen Verwaltung. Senatskanzlei Bremen, Projektgruppe Organisationswesen und Verwaltungsreform, Bremen, Oktober 1972, S.53. Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangt die Arbeitsgruppe Innere Verwaltungsreform in ihrem Bericht "Vorschläge für eine bürgerfreundliche und effektive Verwaltung" hrsg. vom Innenministerium Baden-Württemberg, Oktober 1974 S.141

2) Böhret/Junkers, a.a.O., S.55

3) Laux, Führungsmethoden in der Kommunalverwaltung, Bd.16 der Schriften des Deutschen Landkreistages, S. 24 u. 25

verwaltung nicht nur als ein System von Positionen, sondern als ein solches von Funktionen und Handlungsformen beschreib- und organisierbar, wenn sie sich auch weitgehend der Einordnung in ein starres System entzieht. Sie ist weder mit Hierarchie, noch mit Verantwortung allein zu erklären.

Führen als eine administrative Tätigkeit ist auf den Mitarbeiter gerichtet. Das Erreichen einer bestimmten Leistung durch Mitarbeiter kann je nach auslösendem Moment und Handlungssituation durch organisationstechnisches und sozialpsychologisches Mittel gefördert werden. Es gibt aber dafür weder Patentrezepte noch bestimmte psychologische Techniken. Zu ergänzen ist allerdings, daß die Ergebnisse dieses Prozesses (der Führung, der Leitung und der ausgeübten Organisationsgewalt) nicht mehr oder weniger zufällig entstehen, sondern von den handelnden Personen abhängen, von den Impulsen, den Ideen und den Durchsetzungskräften, die von ihnen ausgehen und den gegenläufigen Strömungen, die auf jede Herausforderung reagieren.

Das Ineinandergreifen von Politik und Verwaltung macht Führung in der kommunalen Verwaltung weitgehend zugleich zu einem Prozeß zwischen der Administration und ihrer Umwelt, d.h. dem Bürger und der Gesellschaft mit ihren sich wandelnden politischen Anschauungen. Die überkommene These vom unpolitischen Gesetzesvollzug erkennt den Wandel der Rolle des Staates und die Funktionsverlagerung vom hoheitlichen Eingriff - gerade in der Kommunalverwaltung - zur leitenden und gestaltenden Tätigkeit. Diese Entwicklung wird durch ständige Kommentare der Parteien und Verbände in der Öffentlichkeit zu kommunalpolitischen "Mißständen" dynamisiert.

D Die Bedeutung der Organisationsbefugnisse und -pflichten im Hinblick auf die Sachkompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten und ihre Erledigung

I Organisationsbefugnisse und Sachkompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten im Zusammenwirken mit der Vertretungskörperschaft

1 Bei Vorbereitung der Ratsbeschlüsse

Gemäß § 47 Abs.1 Satz 1 GO NW bereitet der Gemeindevorstand die Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse vor. Daraus ergibt sich, daß der Hauptverwaltungsbeamte nach der Rechtslage in NW ebenso berechtigt wie auch verpflichtet ist, alle für die Beschlußfassung erforderlichen Vorbereitungen zu treffen. Das gleiche gilt im übrigen auch für die Vorbereitung der Beschlüsse von Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten sowie hinsichtlich der Beschlüsse entscheidender Ausschüsse (§ 28 Abs.2). Dem Hauptverwaltungsbeamten obliegt damit die Verpflichtung, alle sachlichen, rechtlichen und finanziellen Auswirkungen jeder Ratsvorlage im Vorfeld der Entscheidung abzuklären und auf die entsprechenden Konsequenzen bei einer Beschlußfassung hinzuweisen. Um diesen Pflichtenkreis ausschöpfen zu können, muß dem Gemeindevorstand ein großer Spielraum im Rahmen seiner Organisationsgewalt zugestanden werden. Andernfalls wäre die Vorbereitung der Rats- und Ausschlußbeschlüsse mangelhaft, wenn nicht vor der Entscheidung eine hinreichende Sachaufklärung erfolgen könnte.

Hierzu gehören in erster Linie Koordinationsentscheidungen des Hauptverwaltungsbeamten mit Aufträgen an sogenannte Querschnittsämter (Hauptamt, Bauverwaltung, Kämmerei). Wichtige Vorlagen sind auf ihre Übereinstimmung mit dem Flächennutzungsplan, der Regionalplanung und der Landesentwicklungsplanung zu prüfen.

Ggf. muß der Hauptverwaltungsbeamte Fachämter (Bauherrenämter) auffordern, Landes- und Bundeszuschüsse für kommunale Investitionen abzusichern. Die Abstimmung mit der aktuellen Haushaltsplanung ist herbeizuführen.

Ausgeübte Organisationsgewalt bei Vorbereitung der Ratsbeschlüsse bedeutet in erster Linie Koordination aller für eine Vorlage mitverantwortlichen Dezernate und Ämter. Bei dezernatsübergreifenden Projekten, die in einer ausführlichen Ratsvorlage vorgestellt werden sollen, muß die herkömmliche Aufbauorganisation nach dem KGSt-Muster, der nahezu alle Kommunen folgen, durch Arbeits- und Projektgruppen ergänzt werden. Steht eine Grundsatzentscheidung im Rat über den Bau z.B. eines Schulzentrums an, sind die Belange der Fachämter und der Dezernate im Regelfall nicht durch Mitzeichnung oder Besprechung der beteiligten Sachbearbeiter ausreichend berücksichtigt. Der Hauptverwaltungsbeamte muß dementsprechend im Rahmen seiner Leitungskompetenz eine dezernatsübergreifende Arbeitsgruppe einrichten, gegebenenfalls ihr selbst vor-sitzen.

Die vom Hauptverwaltungsbeamten auf Zeit eingerichteten - u.U. nicht hierarchisch strukturierten Arbeits-/Projektgruppen - kommen insbesondere auch bei Aufgaben mit nicht exakt vorgegebener Zieldefinition in Betracht. So ist es z.B. bei der Vorbereitung eines Sportstättenleitplanes durchaus sinnvoll, die Expertengruppe um Sachbearbeiter der Kämmerei, des Liegenschaftsamtes und des Schulamtes zu ergänzen, um frühzeitig eine breite Informationsbasis zu erhalten. Die praktische Vorbereitungsphase ist mit der sachlichen Verwaltungsarbeit aber keineswegs abgeschlossen. Damit die Sachkompetenz der Vorbereitung der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft erfolgreich ergänzt wird bzw. in konkrete Realität

umgesetzt werden kann, bedarf es intensiver Informationsarbeit und Hilfe bei der Entscheidungsfindung in den Fraktionen. Gerade weil häufig wesentliche kommunalpolitische Entscheidungen im Vorfeld der Rats- und Ausschußsitzungen fallen, das Schicksal wichtiger Vorlagen u.U. bereits in der Mehrheitsfraktion des Rates besiegelt wird, liegt hier schon eine wichtige Organisationsentscheidung des Hauptverwaltungsbeamten. Es stellt sich die Frage, ob der Hauptverwaltungsbeamte selber, ein Dezernent, beide oder lediglich ein Amtsleiter im Vorfeld der Entscheidung Vortrag in der Fraktion halten soll oder kann. Daß diese Entscheidung natürlich auch von der parteipolitischen Zugehörigkeit des Hauptverwaltungsbeamten und seiner Fachdezernenten mitbestimmt wird, ist selbstverständlich.

Die Pressearbeit - häufig dem Dezernat des Hauptverwaltungsbeamten zugeordnet - muß auf das Thema der Vorlage eingestimmt werden. Welche Informationen an welche Presseorgane weitergeleitet werden, wird sich der Hauptverwaltungsbeamte vorbehalten. Je wesentlicher die politische Relevanz und Aktualität der Vorlage ist, desto intensiver muß der Hauptverwaltungsbeamte seine Sachkompetenz in der Vorbereitung von Ratsbeschlüssen durch Organisationsentscheidungen wahrnehmen.

Zur Vorbereitung der Rats- und Ausschußbeschlüsse ist der Gemeindedirektor auch berechtigt, Gutachten zu erstellen oder einzuholen, Berichtigungen durchzuführen und im übrigen alle Maßnahmen zu treffen, die er für die Beschlußvorlage an den Rat bzw. den Ausschuß für erforderlich hält. Die hierin liegende bedeutsame organschaftliche Zuständigkeit des Gemeindedirektors kann durch den Rat nicht eingeschränkt werden.¹⁾ Inso-

1) Vgl. Urteil des VerfGH. vom 21.8.1954, SGV.NW 1001 und die Erläuterungen unter II zu § 47 GO bei Kottenberg/Rehn

weit liegt eine breite Entscheidungsfreiheit und ebenso ein breites Entschließungsermessen im Rahmen der Organisationsgewalt beim Hauptverwaltungsbeamten. Dies gilt in vollem Umfang auch für die Ausschußarbeit, deren wesentliche Aufgabe es ist, Ratsbeschlüsse vorzubereiten. Deutlich wird dies z.B. bei der Tätigkeit des Hauptausschusses und des Finanzausschusses, die gemäß § 43 Abs.2 GO NW die Haushaltsatzung vorzubereiten haben.

Um in diesen Fällen die Vorentscheidung zu erleichtern, liegt es auf der Hand, daß die Verwaltung alle administrativen Maßnahmen im Vorfeld abklären muß, um eine Entscheidungsfindung überhaupt möglich zu machen. Dabei ist es selbstverständlich, daß nicht nur eine Entscheidung zur Vorlage reifen muß, sondern daß vielmehr alternativ ein Problem aufbereitet werden sollte, um zu sachgerechten Lösungen zu kommen. Nach § 1 Abs.6 BBauG z.B. ist es ohnehin heute erforderlich, im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplanes unterschiedliche Belange zu berücksichtigen, d.h. auch Alternativen zu entwickeln, um zu einem rechtmäßigen Satzungsbeschluß zu kommen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Koordinationsprobleme für den Hauptverwaltungsbeamten wachsen, wenn der Umfang der zu verarbeitenden Informationen bei komplexen Vorhaben (z.B. Satzungsbeschluß über ein Sanierungsgebiet, Neubau großer kommender Projekte) ansteigt und zahlreiche Ämter zu beteiligen sind. Nach den kommunalen Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis des Verfassers ist es in diesen Fällen erfolgversprechend, befristet Projektleiter mit Weisungsbefugnis gegenüber verschiedenen Ämtern unterschiedlicher Dezernate einzusetzen, mithin eine Form des Matrix-Managements einzuführen.¹⁾ Kennzeichnend

1) Vgl. E.Laux, Regierungspläne und Verwaltungsorganisation in: Regierungsprogramme und Regierungspläne, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd.51, S.114 ff.

für die sogenannte Matrix-Organisation ist gerade, daß zu den vertikalen Weisungswegen horizontale Weisungswege im Zusammenhang mit der Erfüllung besonderer Aufgaben bestehen, wobei die dienstrechtliche Unterstellung der einzelnen Mitarbeiter durch das Matrix-Projekt-Management nicht berührt wird.

Eine Ausnahme für die breite Kompetenz im Rahmen der Organisationsgewalt für den Hauptverwaltungsbeamten bei der Vorbereitung der Rats- und Ausschlußbeschlüsse gibt es nur hinsichtlich der Tagesordnungspunkte, die sich gegen den Gemeindedirektor selbst richten (§ 38 Abs. 2 b und c GO NW). Die Vorbereitung solcher Beschlüsse obliegt dem Bürgermeister, der sie auch durchzuführen hat. Andernfalls lägen Fälle der Interessenkollision vor.

Daß die Vorbereitung der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft häufig zugleich auch eine inhaltliche Vorwegnahme der Entscheidungen verursacht, ist nicht zu leugnen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 10.12.1974 ¹⁾ über die Rechtsstellung des Magistrats nach der GO Schleswig-Holsteins die Situation wie folgt beschrieben: Durch die Vorbereitung der Beschlüsse im Bereich der Vertretungskörperschaft "vorbehaltenen Aufgabenkreises übt er, zumal in größeren Städten, faktisch einen erheblichen Einfluß auf den Inhalt dieser Beschlüsse aus, weil er sich unmittelbar auf den besonderen Sachverstand und die Verwaltungserfahrung der hauptamtlichen Stadträte und der übrigen städtischen Beamten stützen kann. Diese sich zunehmend abzeichnende Verstärkung des Gewichts des Magistrats ist kein Zufall. Sie ist die notwendige Konsequenz einer Entwicklung, in deren Verlauf die öffentliche Hand in wachsendem Umfang im Bereich der Daseinsvorsorge Aufgaben übernimmt, die unmittelbar oder mittelbar der persönlichen Lebensbewältigung des

1) 2 BvK 1/73 und 2 BvR 902/73 -, Der Städtetag 1975, S. 145 ff. (146).

einzelnen Bürgers dienen." Diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts über das Verhältnis des Magistrats zur städtischen Vertretungskörperschaft lassen sich ohne weiteres auf das Verhältnis des Verwaltungschefs zur Vertretungskörperschaft übertragen und auch generalisieren. Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts unterstreichen die Annahme einer umfassenden Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten bei der Vorbereitung der Beschlüsse der Vertretungskörperschaft. —

2 Die Bedeutung der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten für seine Vorsitzendentätigkeit

In diesem Zusammenhang sind in erster Linie die kommunalverfassungsrechtlichen Situationen und Grundlagen in den süddeutschen Bundesländern zu sehen, in denen der Bürgermeister zugleich Hauptverwaltungsbeamter und Ratsvorsitzender ist. Die Leitungs- und Verteilungskompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten sind insoweit im Zusammenhang mit seinen Aufgaben als Repräsentant und Vorsitzender des Rates zu sehen. Der Bürgermeister als Ratsvorsitzender handelt unter dem Vorbehalt der Rechte der Vertretungskörperschaft. Auch als stimmberechtigter Vorsitzender des Rates wie z.B. in Bayern und Baden-Württemberg wird in diesem Pflichtenkreis eine Kompetenz zu erkennen sein, wenn man den Begriff der Organisationsgewalt, so wie oben geschildert, wertet. Das Recht des "Plenums" steht hier allerdings im Vordergrund. Welche Gestaltungsrechte, welche organisatorischen Befugnisse bleiben dem Vorsitzenden des Rates? Die Möglichkeit der Einladung der Vertretungskörperschaft, die Festsetzung der Tagesordnung und die Abwicklung der Sitzung, der Stichentscheid bei Stimmgleichheit, dies sind Entscheidungskompetenzen, die nicht als Befugnisse im Rahmen der Organisationsgewalt zu werten sind. Im

übrigen lassen Geschäftsordnung und Hauptsatzung der Städte und Gemeinden dem Hauptverwaltungsbeamten ohnehin nur einen rechtlich und tatsächlich engen Spielraum für "freie Entscheidungen" im Rahmen seiner Befugnisse zu.

Allerdings ist die Organisationsgewalt im Rahmen der Vorsitzendentätigkeit des Hauptverwaltungsbeamten dann anders zu werten, wenn man die originären Möglichkeiten des Hauptverwaltungsbeamten bei der Steuerung des gesamten Apparates mit in Betracht zieht. Erst in der Kombination als Hauptverwaltungsbeamter und Ratsvorsitzender sind alle denkbaren organisatorischen Alternativen und Gestaltungsmöglichkeiten, die das Amt des hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten frei von Sachweisungen Dritter bietet, zu entfalten. Insoweit gewinnt die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten als Ratsvorsitzender erst dann erhebliche praktische Relevanz, wenn der Zusammenhang zwischen seiner Tätigkeit als Verwaltungschef und Ratsvorsitzender gesehen und gewertet wird. Insoweit kann teilweise auf die Ausführungen zu 1 (Vorbereitung der Ratsbeschlüsse) verwiesen werden.

Daneben ist auch zu fragen, welche organisatorischen Maßnahmen der Hauptverwaltungsbeamte in seiner Behörde treffen kann und muß, um seine Vorsitzendentätigkeit wirksam wahrnehmen zu können. Hier sind in erster Linie wichtige kommunalpolitische Entscheidungen zu nennen, die der Zustimmung der Vertretungskörperschaft bedürfen und die in Form und Inhalt von der Verwaltung konkretisiert werden. Ob und wann eine Vorlage der Vertretungskörperschaft zugeleitet wird, unterliegt - von Ausnahmen abgesehen - der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten, der nur dann die Entscheidung des Rates herbeiführen wird, wenn nach seiner Auffassung die Angelegenheit zustimmungsreif ist.

Die vorteilhafte Verbindung von Entscheidungskompetenz (als stimmberechtigter Ratsvorsitzender) und Organisa-

tionsgewalt (als Hauptverwaltungsbeamter) nach der Süddeutschen Ratsverfassung wird in diesen Fällen deutlich.

Eine andere Beurteilung über die Ausübung des Organisationsrechts im Rahmen der Vorsitzendentätigkeit ergibt sich bei der Prüfung des Hausrechts durch den Ratsvorsitzenden. Dem Hausrecht, das regelmäßig während der gesamten Ratssitzung der Bürgermeister innerhalb des Sitzungssaales gegenüber den im Sitzungssaal Anwesenden ausübt, unterliegen nämlich nicht nur die Ratsmitglieder, sondern auch alle an der Sitzung teilnehmenden Bediensteten der Gemeinde sowie die Zuhörer einschließlich der Pressevertreter. Der Bürgermeister kann u.U. auch mit Hilfe der örtlichen Ordnungsbehörden Ordnungsmaßnahmen gegenüber Sitzungsteilnehmern erlassen und insofern Organisationsgewalt ausüben. ¹⁾ Zuhörer, die sich den Weisungen des Vorsitzenden nicht fügen und auf Aufforderung den Sitzungsraum nicht verlassen, begehen Hausfriedensbruch (§ 123 StGB). ²⁾ Organisatorische Maßnahmen gegen Störer sind insoweit durch den Ratsvorsitzenden einzuleiten.

3 Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten bei Durchführung der Ratsbeschlüsse im Selbstverwaltungsbereich

Nach der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen führt der Gemeindedirektor gemäß § 47 Abs.1 Satz 2 die Rats- und Ausschlußbeschlüsse unter der Kontrolle des Rates und in Verantwortung ihm gegenüber aus. Gleiches gilt gemäß § 13 Abs.7 Satz 2 für die Durchführung von Beschlüssen der Bezirksvertretung in den kreisfreien Städten durch den Oberstadtdirektor (Ziff. 2 der entsprechenden Verwaltungsverordnung). Auch hierbei

1) Vgl. insoweit § 14 OBG NW und Becker Die Ordnungsgewalt des Ratsvorsitzenden, KPBl.1955, S.549

2) Vgl. Kottenberg/Rehn, Anm. 5 zu § 36 GO

handelt der Gemeindedirektor - unbeschadet des Kontrollrechts des Rates - in eigener Zuständigkeit und Organfunktion. ¹⁾ § 47 Abs.1 Satz 2 umfaßt die Ratsbeschlüsse (einschließlich Eilentscheidungen) im Sinne der Selbstverwaltungsaufgaben als auch die Pflichtaufgaben nach Weisung sowie die Auftragsangelegenheiten nach § 116 GO. Mit der Neufassung des § 47 Abs.1 durch Gesetz vom 16.7.1969 ist die organ-schaftliche Stellung des Gemeindedirektors als Vor-bereitungs- und Durchführungsorgan hervorgehoben worden. Dieser Funktionsbereich ist nicht einschränk-bar und unterliegt auch keinem Rückholrecht. ²⁾

Bei der Durchführung von Ratsbeschlüssen aus dem Be-reich der freien Selbstverwaltung steht dem Gemeinde-direktor die uneingeschränkte Organisationsgewalt des Verwaltungschefs zu. Hier kann sein Recht und seine Pflicht, die Regelung des Geschäftsganges nach be-währten Verwaltungsgrundsätzen vorzunehmen, nur durch die inhaltlichen Bestimmungen des Ratsbeschlusses selbst näher bestimmt werden. Mit welchem personellen und sachlichen Einsatz die Realisierung der Rats-beschlüsse erfolgt, richtet sich nach den Entschei-dungen des Verwaltungschefs über den Verwaltungsvoll-zug im Rahmen der Möglichkeiten des Haushalts- und Stellenplanes. Der Ermessensspielraum bei Ausübung der Organisationsgewalt ist breit und läßt alternative Entscheidungen zu. Z.B. sind durch den Rat beschlossene Ferienspielaktionen im Zuge der Stadtranderholung in der Abwicklung durch das Personal des Jugendamtes zu gestalten. Der Einkauf von Spielgeräten, die Anmie-tung von Räumen und die befristete Anstellung von Hilfskräften unterliegt bei einem entsprechenden Grund-satzbeschluß über die Aktion ausschließlich der Organi-

1) Vgl. Urteil des VerfGH vom 21.8.1954, OVGE Bd.9, S.74; ebenso Kottenberg/Rehn, Erl.III zu § 47 GO; abweichend: Zuhorn-Hoppe, S.265 und Berkenhoff, S.136, die hier nur eine mittelbar gelenkte Organ-funktion des Gemeindedirektors annehmen.

2) Rauball, S.260, Anm. 1 zu § 47 GO

sationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten. Soweit das Jugendamt dem Dezernat eines Beigeordneten zugeordnet ist, wird im obengenannten Beispiel im Rahmen der Geschäftsverteilung dem Personalamt die Einstellung, Berechnung und Anweisung der Gehälter, kurz alle personalwirtschaftlichen Entscheidungen, über die Hilfskräfte vorbehalten bleiben. Der konkrete Arbeitseinsatz aber, die Federführung dieser Planung und Durchführung der Jugendhilfemaßnahme bleibt Angelegenheit der Organisationsgewalt des Fachdezernenten und des Jugendamtsleiters.

II Organisationsbefugnisse und Sachkompetenzen des Hauptverwaltungsbeamten ohne Mitwirkung der Vertretungskörperschaft

1 Bei einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung

Soweit nicht die Allzuständigkeit des Rates gesetzlich eingeschränkt ist und das Gesetz dem Rat die Entscheidungsbefugnis gemäß § 28 Abs.1 Satz 2 GO NW nicht ausdrücklich vorbehält, kann der Rat sein Entscheidungsrecht auf Ausschüsse oder auf den Gemeindedirektor übertragen. Gemäß § 47 Abs.1 Satz 3 GO NW hat der Gemeindedirektor insoweit das Entscheidungsrecht. Für die im § 28 Abs.3 GO NW genannten einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung ist unter den dort genannten Voraussetzungen der Gemeindedirektor ohnehin als Organ zuständig.¹⁾ Zwar wird mit § 28 Abs.3 GO NW auch ein wenig praktisches Rückholrecht des Rates für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für den Einzelfall festgelegt, jedoch kann die Vertretungskörperschaft weder uno actu noch durch mehrere Beschlüsse alle einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung an sich ziehen. Das Rückholrecht stellt eine Ausnahme vom Regelfall dar.

1) Vgl. Kottenberg-Rehn, Erläuterung IV zu § 28 GO NW

Die theoretischen und teilweise auch praktischen Schwierigkeiten bei der Interpretation des Begriffs des "einfachen Geschäfts der laufenden Verwaltung" können in diesem Zusammenhang dahinstehen. Die entsprechende Verwaltungsverordnung zu § 28 GO NW empfiehlt (Ziff.4), die Entscheidung über diese Frage unter dem Vorbehalt des Absatzes 3 des § 28 GO NW dem pflichtgemäßen Ermessen des Hauptgemeindebeamten zu überlassen.

Häufig ist in der Hauptsatzung der Gemeinde eine Regelung für den Hauptverwaltungsbeamten vorgeschrieben; dies gilt insbesondere für den Grundstückskauf und -erwerb. Einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung sind - getragen von der Sachentscheidungsbefugnis des Hauptverwaltungsbeamten - routinemäßig abzuwickeln. Dabei ist primär das Gebot der Wirtschaftlichkeit Maßstab für Entscheidungen des Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen seiner Sachentscheidungsbefugnis und Organisationsgewalt. Z.B. sind allgemeine Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und Rationalisierung, insbesondere Geschäftsprüfungen, Arbeitsuntersuchungen, das Vorschlagswesen oder die Regelung der Unterschriftsbefugnisse für den Schriftverkehr und die Vertretungsbefugnisse für Verpflichtungserklärungen typische Geschäfte der laufenden Verwaltung, die im Rahmen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten regelmäßig dem Hauptamt übertragen sind. Die Begriffe "Sachentscheidungsbefugnis" und "Organisationsgewalt" sind für den Hauptverwaltungsbeamten bei diesen typischen zentralen Verwaltungsaufgaben kaum voneinander zu trennen, weil die Verantwortung für das reibungslose "Funktionieren" des gesamten Verwaltungsablaufs das Ineinandergreifen von beiden komplexen Begriffen und Kompetenzen zwingend erforderlich macht. Eine Sachentscheidungsbefugnis über die Regelung des Geschäftsganges mit Dienstanweisungen, Aktenordnung und Aktenplan wäre ohne die Organisa-

tionsgewalt im Sinne des § 53 GO NW kaum praktikabel und würde im Extremfall bei Auseinanderfallen von Sachentscheidungskompetenz und Organisationsgewalt für zentrale Verwaltungsaufgaben zu unwirtschaftlichen Ergebnissen führen.

2 Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten im Rahmen der Außenvertretung

Die Neufassung des § 55 Abs.1 GO NW legitimiert den Gemeindedirektor hinsichtlich der Vertretung der Gemeinde in Rechts- und Verwaltungsgeschäften als deren unmittelbares Organ, da er diese Aufgaben kraft Gesetzes wahrnimmt. Damit ist die Vertretungsmacht nach außen als das Recht verstanden, für die Gemeinde rechtsgeschäftliche Erklärungen mit rechtsverbindlicher Wirkung abzugeben und entgegenzunehmen. § 55 steht dabei nicht im Gegensatz zu § 28 GO NW, der die interne Entscheidungsbefugnis regelt. Die Befugnis des Gemeindedirektors als gesetzlicher Vertreter im zugewiesenen Rahmen entweder persönlich oder durch Beauftragte z.B. Verwaltungsakte zu erlassen (im Steuerrecht, im Ordnungs-, Melde- und Ausländerwesen) wird regelmäßig mit Durchführungsverordnungen und Erlassen in Form und Inhalt vorgeschrieben. Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten gemäß § 53 GO NW bietet dabei nur im Ausnahmefall einen Ermessensspielraum, weil die staatlichen Aufsichtsbehörden in vielen Aufgabenbereichen bis ins einzelne gehende Formalien festlegen. So sind insbesondere im Melde- und Ausländerwesen alle Formulare landes- bzw. bundeseinheitlich genormt. Die Ablauforganisation läßt keine wesentlich unterschiedliche Handhabung in den kommunalen Behörden zu. Dies ist aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sinnvoll, aber auch durch die elektronische Datenverarbeitung von Massenvorgängen zweckmäßig.

Aber auch im fiskalischen Bereich wird z.B. die Auftragserteilung von Lieferungen und Leistungen häufig präzise vorgeschrieben. Zuschußrichtlinien, Auflagen der Bewilligungsbehörde, die Bindung an die VOB sind nur wenige Beispiele, die faktisch der freien Entscheidungskompetenz enge Grenzen setzen.

Im Rahmen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten ist es aber möglich, Dienstanweisungen für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen vorzulegen. Hier bieten sich bei örtlich großen Unterschieden Alternativen an. So ist z.B. Art und Umfang einer Ausschreibung unterschiedlich zu handhaben. Aufträge können bei einem voraussichtlich geringen Wert ohne Ausschreibung zu ortsüblichen Preisen erfolgen. Bei Auftragswerten über 20 000 DM genügt es z.B., drei Anbieter aufzufordern; im Übrigen wird eine öffentliche Ausschreibung über die Dienstanweisung angeordnet. Bei laufenden Leistungen sollte der voraussichtliche Jahresbedarf ermittelt und als Abrufauftrag abgeschlossen werden, um unnötige und kostspielige Lagerhaltung auszuschalten. Auch die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen kann im Rahmen der Organisationsgewalt gestaffelt werden. Bei einer voraussichtlichen Auftragssumme bis 50 000 DM kann der Stadtdirektor, bis 20 000 DM die Dienstkraft in Höhe der jeweils vorliegenden Berechtigung zur Abgabe von Verpflichtungserklärungen entscheiden. (So die Dienstanweisung für die Stadtverwaltung Viersen über die Vergabe von Leistungen und Lieferungen einschl. Bauleistungen vom 3. Mai 1976).¹⁾

Es versteht sich von selbst, daß im Rahmen der Ablauforganisation auch insoweit ein differenziertes Vor-
drucksystem für öffentliche und beschränkte Ausschreibungen bestehen muß, um die Überprüfbarkeit der Vorgänge zu sichern. Auftragsbedingungen müssen schema-

1) Vgl. dazu die Dienstanweisung für die Stadtverwaltung Viersen über die Vergabe von Leistungen und Lieferungen in der Anlage.

tisiert werden, um durch Lohngleitklauseln, Stoffpreisgleitklauseln, Vereinbarungen über Vorauszahlungen und Bürgschaftserklärungen vergleichbar zu werden.

Im Rahmen seiner gesetzlichen Vertretungsbefugnis ist der Gemeindedirektor auch ermächtigt, Prozeßvollmacht zu erteilen, sofern der Rat die Durchführung des Prozesses beschlossen hat. Als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde vertritt der Gemeindedirektor die Gemeinde vor Gericht. Da die Prozeßvertretung uneingeschränkt dem Hauptverwaltungsbeamten obliegt, wird die ihm zustehende Organisationsgewalt ihm erlauben, ob und wie seine Stadt anwaltlich im Prozeß vertreten wird und welche prozessualen Schritte eingeleitet werden. Ähnliches gilt, soweit die Gemeinde Mitgliedschaftsrechte in Verbänden und Beiräten des öffentlichen Rechts wahrzunehmen hat (§ 55 Abs. 2 GO NW).

Alle Fälle der gesetzlichen Außenvertretung der Gemeinde im Sinne von § 55 GO NW sind - soweit nicht andere Vertreter der Gemeinde entsandt werden - dem pflichtgemäßen Ermessen im Rahmen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten unterworfen. So wäre z.B. denkbar und zulässig, wenn zur Wahrnehmung von Mitgliedschaftsrechten die Entsendung eines Vertreters der Gemeinde genügt, daß der Hauptverwaltungsbeamte seinen Vertreter oder einen anderen Fachbeauftragten in das entsprechende Gremium mit Weisung entsendet.

- 3 Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten bei der Durchführung der Pflichtaufgaben nach Weisung und den Auftragsangelegenheiten

Nach § 3 Abs.2 GO NW - dem Artikel 78 Ziff. 4 Satz 2 der Landesverfassung NW die verfassungsrechtliche Grundlage gibt - können den Gemeinden Pflichtaufgaben

auch zur Erfüllung nach Weisung übertragen werden. Für den Charakter dieser Aufgaben ist entscheidend, daß das Gesetz auch den Umfang des Weisungsrechts bestimmt. Dieses Weisungsrecht ist nicht absolut, vielmehr setzt der Charakter der Pflichtaufgaben nach Weisung voraus, daß den Gemeinden ein weisungsfreier (Rest-)Spielraum zu belassen ist.¹⁾ Es handelt sich regelmäßig um Aufgaben, bei denen das Interesse des Staates an der richtigen und vollständigen Durchführung der Aufgaben wegen ihres gleichzeitig überörtlichen Charakters und wegen der Notwendigkeit überörtlich gleichmäßiger Handhabung so entscheidend ist, daß der Gesetzgeber es für erforderlich hält, durch Weisungen diese Durchführung nach Art und Umfang sicherzustellen. Beispiele für Pflichtaufgaben nach Weisung im Sinne von § 3 Abs.2 GO NW sind die Aufgaben der Ordnungsbehörden nach dem OBG, die Durchführung von Vollzugsmaßnahmen aufgrund des Gesetzes über die Ausübung und Grenzen des unmittelbaren Zwangs oder die Durchführung der Hygieneverordnung. Der überörtliche Charakter und das Erfordernis einer gleichmäßigen Handhabung läßt aber im Einzelfall noch einen weisungsfreien Spielraum zu. Vornehmlich innerhalb dieses weisungsfreien Spielraums wird sich die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten entfalten können. Je nach Art und Maß der zu erledigenden Aufgaben wird eine Entscheidung - abgeleitet aus der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten - zu treffen sein. Wie diese Entscheidung im Einzelfall ausfällt, richtet sich nach den jeweiligen Umständen der betroffenen Gemeinde. So ist z.B. denkbar, daß die Aufgaben der unteren Jagdbehörde (§ 40 LJG) in einer Großstadt anders gehandhabt und erledigt werden als in einer Mittelstadt oder

1) Vgl. dazu Peters vor der 6. Mitgliederversammlung des DStB am 22.9.1961 (Tagungsbericht S.31); Zur rechtlichen Bedeutung der Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung vgl. Rauball, S.50 mit weiteren Erläuterungen und Hinweisen

bei einer Kreisverwaltung in ländlichem Raum. Umgekehrt werden die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörde (§ 77 Abs.1 Ziff.3 Landesbauordnung) nur einen geringen Spielraum für den Hauptverwaltungsbeamten zulassen, in dem er weisungsfrei Organisationsgewalt ausüben kann. Die Kontrollldichte insbesondere bei Pflichtaufgaben im Rahmen der Gefahrenabwehr läßt keinen weiten Spielraum zu.

Zwar ist das Interesse staatlicher Aufsicht regelmäßig primär auf die zuverlässige Erledigung der Sachaufgaben durch die Kommunalverwaltung gerichtet und nicht unbedingt auf die organisatorischen Voraussetzungen ihrer Erledigung; jedoch ergibt sich aus dem unbedingten Anspruch des Staates auf Durchführung aller Pflichtaufgaben und Auftragsangelegenheiten die Konsequenz, sachlich und personell den Ansprüchen zu genügen, die von der staatlichen Fachaufsicht verlangt werden. Diese Entwicklung wird durch die Projektgruppenberichte der Landesregierung NW zur Funktionalreform besonders deutlich.¹⁾ Der Bericht kommt nämlich im Fall der Bauaufsicht zu dem Ergebnis, daß jedes Bauaufsichtsamt zur Auslastung mindestens 600 Fälle pro Jahr bearbeiten müsse. Die personelle Besetzung müsse minimal 3 technische Prüfbeamte des gehobenen Dienstes, 1 Statiker, 1 Spezialisten für die Haustechnik, 1 Baukontrolleur und 1 - 2 Verwaltungskräfte umfassen. Die Leitung des Bauaufsichtsamtes müsse bei einem Beamten des höheren bautechnischen Dienstes liegen, der jedoch nicht ausschließlich für die Amtsleitung zur Verfügung stehen müsse, sondern multifunktional, d.h. auch für die Aufgaben der Bauleitplanung, des Hochbaus u. dgl. eingesetzt werden könne. Diese Grundüberlegungen zur Effektivität und Wirtschaftlichkeit werden sodann auch in

1) Vgl. hierzu Umdruck Nr. L 1631 des Städtetages NW vom 2.6.1977 sowie den Aufsatz von E. Pappermann "Die Bauaufsicht in der Funktionalreform" in: Die Demokratische Gemeinde, 1977, S. 599 ff.

Beziehung gesetzt zu den Grundsätzen der Objektnähe, der Orts- und der Bürgernähe. Es ist anzunehmen, daß mit Abschluß der Funktionalreform und der Zuweisung der Aufgaben der Bauaufsicht an kreisangehörige Gemeinden mit mindestens 30 000 Einwohnern neben einer Novellierung der Landesbauordnung exakte Durchführungsbestimmungen über die Besetzung und Organisation der Bauaufsichtsämter durch den Innenminister erlassen werden.

Im übrigen schränken auch auf anderen Feldern der Kommunalverwaltung regelmäßig Verordnungen und Durchführungserlasse die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten auch insoweit ein, als es sich um die an sich problemlose Ausstellung von z.B. Personalausweisen, Pässen, Reisegewerbekarten u.ä. handelt.

Der Umfang, der den Gemeinden zur Durchführung weisungsgebundener Pflichtaufgaben übertragen ist, wird ständig größer. ¹⁾ Über den rechtlichen Charakter der Pflichtaufgaben besteht in Schrifttum und Rechtsprechung keine Einigkeit. Es ist umstritten, ob es sich um staatliche Auftragsangelegenheiten handelt oder ob Selbstverwaltungsangelegenheiten wenn auch besonderer Art vorliegen; schließlich wird die Auffassung vertreten, daß die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung als selbständige Aufgabengruppe zwischen Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten anzusehen sind. ²⁾ Die einander widersprechenden und mit jeweils vielseitiger rechtlicher Argumentation begründeten Auffassungen können in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben. Entscheidend ist, daß der Gesetzgeber es für erforderlich hält, durch Anweisungen die Durchführung nach Art und Umfang sicherzustellen. Es liegt auf der Hand, daß je präziser die Vorgaben und Anordnungen der Landesbehörden ausfallen, ein

1) Vgl. dazu die umfangreiche Aufzählung bei Kottenberg-Rehn, Erläuterung III 2 zu § 3 GO NW

2) So Rauball, S. 50, Anm. 3 zu § 3 GO NW und ebenso das OVG Münster in DVBl. 1958, S. 803

desto engerer Ermessensspielraum im Rahmen der Organisationsgewalt des Gemeindedirektors verbleibt.

Vom staatlichen Standpunkt aus gesehen ist es eine reine Zweckmäßigkeitsfrage, ob eine Angelegenheit als Selbstverwaltungsaufgabe oder Auftragsangelegenheit übertragen wird. Ist ein Sachverhalt zu ordnen, der zwingend einer einheitlichen Regelung und Durchführung bedarf, dessen Bewältigung aber möglicherweise bei unregelter Übertragung auf die Gebietskörperschaften zur eigenen Verantwortung nicht völlig gesichert ist, dann unterliegen die Gemeinden dem formell und materiell unbeschränkten Weisungsrecht der zuständigen Staatsbehörde. Es entscheidet nicht mehr der Wille der Gemeinde, sondern der Wille der übergeordneten Behörden. ¹⁾ Auftragsangelegenheiten im Sinne des § 116 GO NW können sowohl auf Bundesrecht als auch auf Landesrecht beruhen. Beispiele für Auftragsangelegenheiten aufgrund Bundesrechts sind etwa: Die Aufgaben der Versicherungsämter nach der Reichsversicherungsordnung vom 19.7.1911 (RGBl.S.509), die Aufgaben der Standesämter nach dem Personenstandsgesetz in der Fassung vom 8.8.1957 (BGBI.I S.1125). Beispiele für Auftragsangelegenheiten aufgrund Landesrechts sind: Die Durchführung von Landtagswahlen aufgrund des Landeswahlgesetzes in der Fassung vom 9.2.1966 (GVBl.NW S.40), die Wahl von Schiedsmännern sowie die Kostentragung für das Schiedsmannsamt aufgrund der §§ 3, 48 des Gesetzes über das Schiedsmannswesen vom 10.3.1970 (GVBl.NW S.194). ²⁾

Aus der Tatsache, daß bei diesen echten Auftragsangelegenheiten die Gemeinde formell und materiell dem Weisungsrecht der Aufsichtsbehörden unterworfen ist, ergibt sich, daß ein weisungsfreier Spielraum für die Ausübung der Organisationsgewalt nur in geringem Umfang gegeben ist. Allerdings muß erwähnt werden, daß

1) So Kottenberg-Rehn, Anm. V zu § 116 GO NW

2) Vgl. die aufgezählten Einzelfälle bei Kottenberg-Rehn, Anm. III zu § 116

in § 116 GO NW nur die bisherige, d.h. die bereits vor dem Inkrafttreten der GO den Gemeinden zugewiesenen Auftragsangelegenheiten angesprochen sind. Die GO regelt daher lediglich die Frage, in welcher Weise die bisherigen Auftragsangelegenheiten weiter durchzuführen sind. Aus dieser Gesamtregelung muß auf den Willen nicht nur des Verfassungsgebers, sondern auch des Gesetzgebers geschlossen werden, die neue Übertragung von Auftragsangelegenheiten "alten Stils" nicht mehr zuzulassen. Aus Artikel 78 Abs.4 Satz 2 Landesverfassung folgt, daß das Land sich bei Pflichtaufgaben ein Weisungs- und Aufsichtsrecht nach näherer gesetzlicher Vorschrift vorbehalten kann. Damit sind aber nur die Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung im Sinne von § 3 Abs.2 GO NW angesprochen und nicht die Auftragsangelegenheiten. Gerade aus dem Charakter der im § 116 GO NW bezeichneten Auftragsangelegenheiten, bei deren Erledigung die Gemeinden "unmittelbar gelenkte Staatsverwaltung" durchführen, folgt auch, daß der Staat insoweit ein unbeschränktes bis in die letzte Einzelheit gehendes Weisungsrecht ausüben kann. Dieses bindet die Gemeinden auch in Ermessensfragen. Ausgeübte Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten reduziert sich dabei auf die Zurverfügungstellung von sächlichen Mitteln und Personal.

Die für Auftragsangelegenheiten bestehende Weisungsgebundenheit der Gemeinden bei der Durchführung einer Aufgabe ist darüber hinaus bedeutsam geworden bei der Durchführung von Bundesaufgaben durch die Gemeinden im Wege der Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG). Als Beispiele seien angeführt: Die Vorbereitung der Bundestagswahlen nach § 18 des Bundeswahlgesetzes vom 7.5.1956 (BGBl.I S. 383) und die Aufgaben nach dem Bundesleistungsgesetz in der Fassung vom 27.9.1961 (BGBl.I S.1769). In allen diesen und vergleichbaren

Fällen sind die Auftragsangelegenheiten im Wege des monokratischen Verwaltungsvollzuges durch den Hauptverwaltungsbeamten zu erledigen, § 16 LOG NW.

Unstreitig hat der Bund auch ein legitimes Interesse daran, daß die Weisungsgebundenheit der beauftragten Gemeinden in Bundessachen landesrechtlich gesichert ist. ¹⁾ Dabei muß sich die ausgeübte Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten auf die Zurverfügungstellung entsprechender Mittel beschränken, um dem Auftragszweck zu entsprechen.

Bei freien Selbstverwaltungsaufgaben, die dem kommunalpolitischen Entscheidungsspielraum überlassen bleiben, ist von einer entsprechend breiteren Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten auszugehen.

- 4 Die Organisationsgewalt des Hauptgemeindebeamten im Rahmen seiner eigenen Kontrolltätigkeit (Beanstandungsrecht)

Gemäß § 39 Abs.2 GO NW hat der Hauptverwaltungsbeamte eine Beanstandungspflicht bei rechtsverletzenden Beschlüssen des Rates und der Ausschüsse. Daneben besteht ein Beanstandungs- und Aufhebungsrecht der Aufsichtsbehörde gemäß § 108 GO NW. Dies ist jedoch eine Kannbestimmung gegenüber der zwingenden Vorschrift des § 39 Abs.2 GO NW. Eine Befristung des Beanstandungsrechts besteht nicht. Allerdings wird der Hauptverwaltungsbeamte, um den Ablauf des Verfahrens nach einem gefaßten Ratsbeschluß nicht zu verzögern, unverzüglich darauf zu prüfen haben, ob eine Beanstandungspflicht besteht oder nicht. Gerade weil die Form einer begründeten schriftlichen Darlegung gemäß § 39 Abs.2 GO NW vorgeschrieben ist, ist von einer breit angelegten Organisationsgewalt in diesem Fall für

1) Vgl. Huber, Die Ausführung von Bundesgesetzen durch Gemeinden und Gemeindeverbände, Rechtswiss. Diss., München, 1965, S.67

den Hauptverwaltungsbeamten auszugehen. Jede Beanstandung soll und muß rechtlich gut durchdacht werden, damit der Rat sich ausreichend mit den Argumenten des Hauptverwaltungsbeamten auseinandersetzen kann. Die Einholung z.B. von Rechtsgutachten muß als selbstverständliches Recht u.U. sogar als Pflicht des Gemeindedirektors angesehen werden, um eine gesicherte Beurteilung zu gewinnen. Gerade weil das Rechtswesen in der Verwaltung - die dem Verfassungsgebot der Rechtmäßigkeit unterliegt - einen hohen Stellenwert hat, kommt der Befugnis des Hauptverwaltungsbeamten, ein Rechtsamt einzurichten, große Bedeutung zu. Hinzu kommt, daß der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz seit Inkrafttreten des Grundgesetzes ständig steigt und die Anforderungen an die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns größer werden. Auch die vermehrte Betätigung der Kommunen auf investivem und wirtschaftlichem Gebiet wirft zunehmend schwierige Rechtsfragen auf.

Die Einordnung des Rechtswesens in die Verwaltung wird in der Praxis regelmäßig unter Berücksichtigung folgender Kriterien vorgenommen: Einheitliche Rechtspraxis, Spezialisierung, unbeeinflusste Entscheidung, Nähe zur Sachentscheidung, Ausgleich der Arbeitsbelastung. ¹⁾

Eine andere Situation ergibt sich dagegen, wenn im Falle des § 108 Abs.1 Satz 1 GO NW der Gemeindedirektor eine Beanstandung auf Anweisung der Aufsichtsbehörde vornimmt. In diesen Fällen wird die Organisationsgewalt des Gemeindedirektors sich darauf beschränken, die schriftlich begründete Weisungsverfügung der Kommunalaufsichtsbehörde dem Bürgermeister und dem Rat weiterzuleiten.

1) Vgl. wegen aller Einzelheiten über die Organisation des kommunalen Rechtswesens entsprechendes Gutachten der KGSt Nr. 11 von 1977

E Die Grenzen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten

Vorbemerkung

Eine Beschreibung der Organisationsgewalt des kommunalen Hauptverwaltungsbeamten muß die Einschränkungen dieses Rechts mit abdecken, um den tatsächlichen und rechtlichen Spielraum, in dem sich Organisationsgewalt entfalten läßt, darzustellen.

I Einschränkungen durch konkurrierende Kompetenzen in der GO NW

Mit der nach der Gemeindeordnung bestehenden Möglichkeit, die Zuständigkeiten des Gemeindedirektors durch Bestimmungen der GO einzuschränken oder ihm gar Zuständigkeiten zu entziehen, wird auch sein Organisationsrecht mittelbar eingeschränkt.¹⁾

Die Gemeindeordnung selbst schränkt materiell und formell das Recht zur Leitung und Verteilung der Geschäfte ein. Die wesentlichste Einschränkung des Organisationsrechts ergibt sich aus der ausschließlichen Zuständigkeit des Rates gemäß § 28 GO NW. Die im Vorbehaltskatalog des § 28 GO NW zusammengefaßten Aufgaben haben ihren Sinn und ihre Rechtfertigung darin, unverzichtbare Funktionen festzulegen, die unbedingt von der Gemeindevertretung in ihrer Gesamtheit als dem obersten Verwaltungs- und Kontrollorgan der Gemeinde wahrzunehmen sind.²⁾ Soweit nicht die GO selbst wiederum Ausnahmen zuläßt, ist von der Allzuständigkeit des Rates auszugehen. Ausnahmen

1) Zur Frage der Einschränkbarkeit und Entziehbarkeit vgl. Becker, Der Hauptverwaltungsbeamte zwischen Rat und Staat, Rundschau für Kommunalbeamte und Angestellte, 1956/31 und Sommer, Rechtsstellung des Gemeindedirektors, Deutscher Städtetag 1957; S.5

2) Vgl. hierzu Berg W., Die Struktur der Gemeindeverfassung von NW. Eine kritische Würdigung, in "Die Kommunalverfassung von NW", Kommunalverlag Recklinghausen, 1977, S.39

vom Grundsatz der Allzuständigkeit ergeben sich aus den organschaftlichen Befugnissen des Gemeindedirektors (z.B. § 39 Abs.2 u. 3, § 47 Abs.1 u. 3, § 54 Abs.1 Satz 3, § 55 Abs.1, § 56 Abs.1). Seine Organisationsgewalt und seine Kompetenz als Dienstvorgesetzter ergeben sich allein aus § 53 Abs.1 Satz 1, Abs.2 Halbsatz 2.

In den §§ 7 und 27 bestimmt die GO NW, daß die Verwaltung - d.h. nicht die Verwaltungsorganisation im engeren Sinne - der Gemeinde ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt wird, die dabei durch den Rat vertreten wird. Die GO entspricht damit dem Auftrag des Grundgesetzes, nach dem die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern repräsentativ-demokratischen Grundsätzen entsprechen muß (Art. 28 Abs.1 GG). ¹⁾ Die hierdurch schon herausgestellte Bedeutung des Rates als dem allein entscheidenden Organ der Gemeinde wird durch den § 28 Abs.1 nochmal unterstrichen, indem § 28 Abs.1 betont, daß der Rat für alle Angelegenheiten der Gemeindeverwaltung zuständig sei. Damit wird der gewollt monistische Charakter der Gemeindeverfassung in NW festgelegt.

Vor dem Hintergrund der Organisationsgewalt des Gemeindedirektors nach § 53 Abs.1 ist der Hinweis wichtig, daß die Vorbehaltsentscheidung zugunsten des Rates nach § 28 Abs.1 Satz 2 Ziff. a) "allgemeine Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll" keine unmittelbare Organisationsentscheidung beinhaltet. Vielmehr handelt es sich hier um prinzipielle Grundsätze, nach denen die Verwaltungsaufgaben erledigt werden sollen, die der Rat in seiner Allzuständigkeit festlegen kann. Mit den "allgemeinen Grundsätzen" sind auch die im § 46 Abs.1 GO NW genannten allgemeinen Richtlinien des Rates gemeint, in deren Rahmen der Hauptausschuß über die Planung der Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung entscheidet. Ihre Durchführung obliegt gemäß § 47 Abs.1 GO NW dem Gemeindedirektor. In diesen Zusammenhang gehört auch der Erlaß von Richtlinien für die Arbeit der Ausschüsse gemäß § 41 Abs.3 GO NW.

1) So auch Kottenberg-Rehn, Anm. I zu § 7 GO

1 Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Weitere wesentliche Einschränkungen der Organisationsgewalt ergeben sich aus §§ 62 Abs.2 und 76 Abs.2 GO NW, nämlich bei Maßnahmen des Gemeindeviktors, die im Widerspruch zu den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit stehen, die den Rat auch im Zweifel zum Eingreifen berechtigen.

Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit fand früher seinen Ausdruck lediglich in Form einer Sollvorschrift, die bei Aufstellung des Haushaltsplans zu beachten war (§ 87 Abs.3 a.F. GO NW). Außerdem bestimmte § 62 Abs.1 (a.F. GO NW), daß das Gemeindevermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten war. Durch das Änderungsgesetz vom 11. 7. 1972, mit dem der VI. Teil der GO (Gemeindevirtschaft) inhaltlich und formal neu gegliedert wurde, ist das Gebot sparsamer und wirtschaftlicher Haushaltsführung als allgemeiner und verbindlicher Grundsatz in die GO aufgenommen worden. Der Grundsatz gilt für die gesamte Haushaltswirtschaft, ist aber auch bei jeder einzelnen Maßnahme zu beachten.¹⁾ Dabei bedeuten Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit keineswegs dasselbe.²⁾ Einzelne Maßnahmen können für sich genommen sparsam sein, weil sie im Vergleich zu anderen Möglichkeiten den geringsten Kostenaufwand verursachen, auf weite Sicht sich dann aber als unwirtschaftlich erweisen, weil die Unterhaltungskosten unverhältnismäßig hoch sind. Typische Beispiele dafür ergeben sich bei der Entscheidung über Ankäufe von Spezialfahrzeugen für das städtische Tiefbauamt bzw. die Inanspruchnahme privater Firmen für denselben Zweck. Das erstere kann kurzfristig sparsamer, langfristig aber unwirtschaftlich sein.

1) So Kottenberg-Rehn, Anm. IV zu § 62 GO

2) S. Depiereux, Das neue Haushaltsrecht, S. 30

Jede Organisationsentscheidung muß im übrigen auf die pflegliche und wirtschaftliche Verwaltung der Vermögensgegenstände gerichtet sein, § 76 Abs.2 GO NW. Dies ergibt sich bereits aus dem Grundsatz von § 8 GO NW; danach haben die Gemeinden ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, daß die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Allerdings dient das Gemeindevermögen in erster Linie der Aufgabenerfüllung der Gemeinde und nicht als Einnahmequelle.¹⁾

2 Dezernatsverteilung und Beigeordnetenbefugnis

Ein eindeutiger Fall konkurrierender Kompetenz zur Organisationsgewalt des Gemeindedirektors ergibt sich aus § 53 Abs.1 Satz 2 GO NW. Zwar entscheidet der Hauptverwaltungsbeamte grundsätzlich nach seinem Ermessen über die Zuteilung von Arbeitsgebieten an die Dezernenten, jedoch macht die Vertretungskörperschaft regelmäßig von ihrem Recht Gebrauch, den Geschäftskreis der Beigeordneten gem. § 53 Abs.1 Satz 2 GO NW festzulegen. Dieses Recht hat - das ist unstrittig - Vorrang vor dem Geschäftsverteilungsrecht des Hauptverwaltungsbeamten, läßt aber als Ausnahmenvorschrift dessen Recht aus § 51 Abs.2 Satz 2 GO NW unberührt, aus den Arbeitsgebieten der Beigeordneten die Bearbeitung einzelner Angelegenheiten an sich zu ziehen.²⁾

In diesen Zusammenhang gehört auch das Recht und die Pflicht des Rates, einen Beigeordneten zum allgemeinen Vertreter des Gemeindedirektors zu bestellen. Die Einschränkungen des Weisungsrechts für den Hauptverwaltungsbeamten gem. § 52 Satz 3 GO NW sind ebenfalls an dieser Stelle zu erwähnen; danach haben die Beigeordneten das Recht, abweichende Meinungen in Angelegenheiten ihres Geschäftsbereiches dem Hauptausschuß vorzutragen, und zwar auch gegen den Willen des

1) Vgl. S. Depiereux zur Problematik der Geldanlage in Das neue Haushaltsrecht, S.186

2) So Kottenberg-Rehn, Erläuterungen II zu § 53 GO

Gemeindedirektors. Bereits getroffene Maßnahmen des Hauptverwaltungsbeamten werden davon allerdings nicht berührt. Die Anrufung des Hauptausschusses hat keine aufschiebende Wirkung und stellt eine Ausnahme von der allgemeinen Unterstellung des Beigeordneten unter den Gemeindedirektor dar.¹⁾ Im übrigen ist auf die Sonderstellung des Kämmerers hinzuweisen (§ 51 Abs.2 GO NW) sowie auf die mittelbare Einschränkung der Weisungskompetenz des Hauptverwaltungsbeamten durch Bestimmungen in den jeweiligen Hauptsatzungen der Gemeinden (vgl. § 48 Abs.2 GO NW).

3 Das Rechnungsprüfungsamt

Rechtlich ist das Rechnungsprüfungsamt eine gemeindliche Dienststelle. Durch die unmittelbare Unterstellung des Rechnungsprüfungsamtes unter die Zuständigkeit des Rates gem. § 101 Abs.1 GO NW wird die allgemeine Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten erheblich eingeschränkt. Das Rechnungsprüfungsamt ist dem Rat unmittelbar verantwortlich und in seiner sachlichen Tätigkeit ihm auch unmittelbar zugeordnet. Damit fällt dieses Amt aus der Organisation der Gemeindeverwaltung heraus. Zwar bleibt der Hauptverwaltungsbeamte Vorgesetzter der Bediensteten des Rechnungsprüfungsamtes, allerdings ist sein Vorgesetztenrecht im wesentlichen auf Weisungen für den förmlichen Dienstbetrieb (Dienststunden, Diensträume, Aktenführung u.a.) beschränkt. Das RPA unterscheidet sich von allen anderen Dienststellen der Verwaltung durch die besondere organisatorische Einordnung und darüber hinaus durch Sonderbestimmungen hinsichtlich der Stellung des Amtsleiters und der Prüfer.²⁾

1) Ebenso Zuhorn-Hoppe, Gemeindeverfassung, S.176 und Kottenberg-Rehn, Anm. II zu § 52

2) Vgl. R. Rauball, Anm. 4 zu § 101 GO NW

Die Ausführungen über die konkurrierenden Kompetenzen nach der GO NW gegenüber der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten sind nicht vollständig. So bleiben die Bestimmungen über die Arbeit der Ausschüsse (z.B. § 43 GO NW) in diesem Zusammenhang außer Betracht, weil der Kernbereich der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten, nämlich Inhalt und Grenzen der Geschäftsverteilungskompetenz zu bestimmen, davon nicht berührt werden.

II Die Einschränkungen des Organisationsrechts durch das Landespersonalvertretungsrecht in Nordrhein-Westfalen

1 Das neue Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Das LPVG NW vom 3.12.1974 ist seit dem 1.7.1975 in Kraft (GV.NW S.15 1514). Die Probleme, die sich bei der Ausführung dieses Gesetzes ergeben, sind dementsprechend relativ neu und noch häufig ungeklärt. Vor dem Hintergrund des Organisationsrechts des Hauptverwaltungsbeamten ist zu fragen, wo die Grenzen der Mitbestimmung durch Personalvertretung liegen. Die Beteiligungsrechte der Personalvertretung gliedern sich in Recht auf Mitbestimmung, Mitwirkung, Anhörung und Beteiligung in besonderen Angelegenheiten. Dem Personalrat sind Beteiligungsrechte in personellen, sozialen und organisatorischen Angelegenheiten ihrer Dienststellen eingeräumt worden. Das LPVG NW besagt in § 2 Abs.1, daß Dienststelle und Personalvertretung zur Erfüllung der dienstlichen Aufgaben und zum Wohle der Beschäftigten zusammenarbeiten müssen. In § 64 sind die Aufgaben der Personalvertretung im einzelnen beschrieben. Diese Bestimmungen stecken aber zugleich auch die Grenzen für die Betätigung der Personalräte ab. Aus § 64 LPVG NW folgt aber auch, daß wie nach der früheren Rechtslage die Personalvertretung keine Kompetenzen hat, die auf das "ob" der Aufgabenerfüllung gehen und nur im einzelnen genaue bestimmte Kom-

petenzen hinsichtlich des "wie" der Aufgabenerfüllung bestehen. Das neue Personalvertretungsgesetz bringt also nicht eine direkte Mitbestimmung der Personalvertretung für den Bereich der öffentlichen Verwaltung, insbesondere der Kommunalverwaltung. Daraus folgt, daß etwa die Entscheidung über eine Privatisierung der Stadtreinigung der Mitbestimmung allenfalls im Rahmen des § 73 Nr.2 (also etwa Auflösung einer Dienststelle) zugänglich ist. Dies bedeutet, daß die Personalvertretung insoweit nur Mitwirkungsrechte haben kann. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß bei Maßnahmen der Rationalisierung oder der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung Fälle des § 72 Abs.3 Nr. 18, 19 mit Fällen des § 73 Nr.2 und 3 zusammenkommen und sich vermischen. Hier stellt sich die Frage, ob Einzelbereiche der Gesamtmaßnahme aus dem Gesamtplan herausgelöst und jeweils der Mitbestimmung und der Mitwirkung der Personalvertretung zugänglich zu machen sind, oder ob, sofern Teilbereiche nicht trennbar sind, für den Gesamtplan das stärkere Mitwirkungsrecht, also die Mitbestimmung, eingreift.

Rechtlich, personalpolitisch und kommunalpolitisch muß alles Handeln von Dienststelle und Personalvertretung vom Grundsatz einer eindeutigen klaren Rollenverteilung bestimmt sein. Die Dienststelle muß die Interessen des Dienstherrn und des Arbeitgebers und die damit nicht deckungsgleichen des Gemeinwohls wahrnehmen, die Personalvertretung die der Beschäftigten, so wie sie in § 64 des Landespersonalvertretungsgesetzes umschrieben sind. Im übrigen können aus Gründen der Interessenkollision Personalratsmitglieder deshalb nicht gleichzeitig Mitglieder des Personalausschusses sein. Die Definition der Interessen des Dienstherrn und Arbeitgebers ist dabei einfacher als die Klärung der Frage, was Gemeinwohl ist. So kann z.B. das berechnigte Arbeitgeberinteresse an genereller

Kostendegression auf dem Personalsektor mit Belangen des Gemeinwohls nach Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte, die auf dem lokalen Arbeitsmarkt der Stadt sich anbieten, kollidieren. Eine Harmonisierung aller Interessen unter Aufgabe der Grundansprüche der Arbeitgeberseite wird nicht vertretbar sein. Ein Spannungsverhältnis zwischen dem Dienstherrn und der Personalvertretung ist bei den differenzierten Inhalten der Interessen meist unvermeidbar.

2 Das Prinzip der Rollenverteilung

Das Prinzip der Rollenverteilung macht es notwendig, daß nach § 8 Abs.1 des LPVG für die Dienststelle nur ihr Leiter, der ständige Vertreter oder der Personaldezernent handeln. Es muß beachtet werden, daß nicht nur die Wahrnehmung der Gemeinwohlinteressen und der Arbeitgeberinteressen, sondern auch der Anspruch der Personalvertretung auf kompetente Gesprächspartner im Regelfall das Handeln durch den Verwaltungschef erfordert. Dies wird selbst in Ministerien so praktiziert, muß aber auch für die Kommunalverwaltung Richtschnur sein.¹⁾ Daraus folgt, daß § 8 Abs.1 LPVG die entsprechenden Bestimmungen der Gemeindeordnung (z.B. § 53 GO NW, Verteilung von Geschäften) überlagert, der Gemeindedirektor also nicht seine Rechte nach eigener Entscheidung auf den ihm geeignet erscheinenden Beamten delegieren kann. Anders ist die Situation, was die Unterzeichnung von Schreiben an die Personalvertretung angeht. Hier gibt § 8 Abs.3 LPVG einen breiteren Rahmen für abweichende Entscheidungen des Verwaltungschefs oder des Personaldezernenten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, daß Klarheit über die Dienstkräfte besteht, die den Bestimmungen des Personalvertretungsgesetzes nicht

¹⁾ Bei den der Aufsicht des Landes unterstehenden Einrichtungen (Gemeinden und Gemeindeverbänden) ist dies der Hauptverwaltungsbeamte, so Havers, a.a.O., Anm. 2 zu § 8 (Seite 52)

unterworfen sind. Dies sind nach § 72 Abs.1 Satz 2 LPVG die Zeitbeamten, also die kommunalen Wahlbeamten sowie die im § 11 Abs.3 LPVG genannten Beschäftigten.

Eine besondere Frage ergibt sich vor dem Hintergrund der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten, wer in § 66 Abs.7 Satz 4 mit der nach § 68 endgültig entscheidenden Stelle gemeint ist, wenn die Eingangsstelle in den im § 72 aufgeführten Fällen Empfehlungen beschließt. Da es sich bei den Fällen z.T. um Angelegenheiten handelt, die voll und ausschließlich der Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt des Gemeindedirektors als Organ der Gemeinde zuzuordnen sind, stellt sich die Frage, ob das im § 68 Nr. 2 genannte oberste Organ der Gemeinde ausschließlich und stets der Rat oder der von ihm bestimmte Ausschuß oder auch der Gemeindedirektor selbst sein kann. Die Formulierung des § 68 Nr.2 LPVG spricht dafür, daß offenbar nur an den Rat bzw. an den von diesem bestimmten Ausschuß gedacht ist. Auf der anderen Seite wird man sich fragen müssen, ob das Personalvertretungsgesetz auch in diesem Fall bewußt in die kommunalverfassungsrechtlichen Grundentscheidungen der Gemeindeordnung eingreifen wollte. Deswegen spricht einiges dafür, in den Fällen, in denen es sich um Angelegenheiten der Geschäftsordnung und der inneren Organisation handelt, den Gemeindedirektor als zuständiges oberstes Organ der Gemeinde im Sinne des § 68 Nr.2 LPVG anzusehen. ¹⁾

Bei der Beurteilung der Einschränkungen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten durch das LPVG ist es notwendig darauf hinzuweisen, daß der Aufbau und die Organisation der Kommunalverwaltung nicht durch Bestimmungen des LPVGs beeinträchtigt wird. Vielmehr ist die jeweilige Behördenorganisation

1) Vgl. zu diesem Fragenkomplex auch E.Schleberger in: Personalvertretungsrecht in der kommunalen Praxis, Erfahrungen und Berichte, herausgegeben vom Städtetag NW, 1977

für die Bildung und den Aufbau der Personalvertretungen maßgebend. Der Begriff Dienststelle im Sinne des § 7 Abs.1 LPVG ist also immer im Sinne der Gemeindeordnung zu interpretieren und nach kommunalverfassungsrechtlichen Grundsätzen zu beurteilen.

Wieweit die Organisationsgewalt des Gemeindedirektors bereits im Vorfeld seiner Entscheidung durch das LPVG eingeschränkt wird, wird durch einen nichtveröffentlichten Runderlaß des Innenministers NW vom 7. 3. 1960 ¹⁾ deutlich. Darin wird vorgeschrieben, daß der Personalrat in der Kommunalverwaltung, wenn der Rat oder ein Ausschuß zu entscheiden hat, bereits zu beteiligen ist, bevor die geplante Maßnahme dem zuständigen Organ zur Entscheidung vorgelegt wird.

Um die praktische Bedeutung der Einschränkung der Organisationsgewalt durch das LPVG für den Hauptverwaltungsbeamten zu schildern, sollen wesentliche Einzelfälle der Beteiligung des Personalrats behandelt werden.

3 Die Umsetzung

Der Personalrat ist bei sogenannten Umsetzungen zu beteiligen. § 72 Abs.1 Satz 1 Ziff.4 LPVG sieht die Mitbestimmung des Personalrats vor - außer bei der Versetzung zu einer anderen Dienststelle - bei der Umsetzung innerhalb der Dienststelle für eine Dauer von mehr als 3 Monaten sowie bei der Umsetzung innerhalb der Dienststelle, die mit einem Wechsel des Dienstortes verbunden ist, wobei das Einzugsgebiet im Sinne des Umzugskostenrechts zum Dienstort gehört. Einige Unsicherheit besteht bei dem Begriff Umsetzung.

1) Runderlaß des Innenministers NW vom 7.3.1960 - III A 2 175/60

Die Meinungsvielfalt ¹⁾ beginnt mit der Auffassung, daß mit der Umsetzung jeder Wechsel des Arbeitsplatzes innerhalb der Verwaltung gemeint ist. Das führt in der Tat zu einer erheblichen Belastung des Verwaltungsablaufs. Der Personalrat müßte danach mitbestimmen, wenn z.B. Schreibkräfte, Reinigungskräfte oder Gartenarbeiter in einer anderen Stelle eingesetzt werden als bisher, ohne daß mit der räumlichen Veränderung sich die ausgeübte Tätigkeit änderte oder gar die Einstufung.

Andererseits wird die Auffassung ²⁾ vertreten, daß eine Veränderung der Arbeitsstelle nur dann der Zustimmung des Personalrates bedarf, wenn eine Änderung des Aufgabenbereichs eintritt, sich der Mitarbeiter in ein völlig neues Sachgebiet einzuarbeiten hat oder mit dem Wechsel des Arbeitsplatzes eine gravierende Ortsveränderung verbunden ist, indem sich z.B. der Weg zum Arbeitsplatz erheblich verlängert. Jedenfalls müßte der Wechsel in einen anderen Arbeitsplatz eine Maßnahme von erheblichem Gewicht darstellen. In der Tat kann sich diese Auffassung darauf berufen, daß in der zitierten Gesetzesbestimmung die Umsetzung innerhalb der Dienststelle gleichrangig neben der Versetzung zu einer anderen Dienststelle steht. Im Ergebnis muß man wohl die Auffassung für richtig erachten, daß eine Umsetzung im funktionalen Sinne die Übertragung eines anderen Aufgabenbereichs voraussetzt.

1) "Die Umsetzung von Beschäftigten und die Mitbestimmung des Personalrates in diesen Fällen" in "Personalratsbriefe", Hrsg. Komba-Landesverband NW, Nr.4/76
"Zur Mitbestimmung des PR bei einer Umsetzung innerhalb der Dienststelle", Heinz Richter, Köln, in "Die Personalvertretung", 12/76, S.452

2) Zum Begriff "Umsetzung" vgl. F.J. Reinartz in Komba-Rundschau Nr. 6 vom 20.6.1977

4 Höher- und Rückgruppierung

Des weiteren unterliegt der Mitbestimmung des Personalrats die Höhergruppierung gemäß § 72 Abs.1 Satz 1 Ziff.3 LPVG, die Rückgruppierung sowie die Übertragung einer höher oder niedriger zu bewertenden Tätigkeit für die Dauer von mehr als 3 Monaten.

Da jedoch die Angestellten nach Tarifrecht in die Vergütungsgruppe einzugruppieren sind, deren Vergütungsmerkmale der gesamten von ihnen auszuübenden Tätigkeit entsprechen, wird bei dieser Tarifautomatik das Mitbestimmungsrecht des Personalrates praktisch gegenstandslos.

Die Mitbestimmung soll in diesen Fällen jedoch der Richtigkeitskontrolle dienen und ist deshalb nicht Voraussetzung für die Wirksamkeit der die Rechtsfolge feststellenden Maßnahme. ¹⁾

Die nicht nur vorübergehende Übertragung einer anderswertigen Tätigkeit unterliegt ebenso der Mitbestimmung. Ist damit eine Beförderung oder eine Höher- oder Rückgruppierung verbunden, ergibt sich das Mitbestimmungsrecht des Personalrats bereits aus den ausdrücklich aufgeführten Fällen in § 72 Abs.1 Satz 1 Ziff.2 und 3 LPVG.

5 Einstellung

Das Mitbestimmungsrecht des Personalrats betrifft nach § 72 Abs.1 Satz 1 Ziff.1 insbesondere die Fälle der Einstellung von Dienstkräften. Hierbei taucht die Frage auf, ob sich das Mitbestimmungsrecht des Personalrats auf den von der Dienststelle ausgewiesenen Bewerber, auf eine von der Dienststelle getroffene Vorauswahl der Bewerber oder auf alle Bewerber bezieht. Im gleichen Zusammenhang steht die Frage, inwieweit der Hauptverwaltungsbeamte verpflichtet ist, Bewerbungs-

1) Schmidt-Reinartz, LPVG in Nordrhein-Westfalen, Anm. I 3 zu § 72

unterlagen zugänglich zu machen. Nach § 65 Abs.1 ist der Personalrat zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu unterrichten und ihm sind die dafür erforderlichen Unterlagen vorzulegen. Für Personalakten und dienstliche Beurteilungen gelten die besonderen Bestimmungen in § 65 Abs.2 LPVG. Demzufolge dürfen Personalakten nur mit Zustimmung des Beschäftigten und nur von den von ihm bestimmten Mitgliedern des Personalrats eingesehen werden. Dienstliche Beurteilungen sind auf Verlangen des Beschäftigten dem Personalrat zur Kenntnis zu bringen.

Ginge man davon aus, daß das Mitbestimmungsrecht im Falle einer Einstellung auch das Recht der Vorauswahl geeigneter Bewerber umfaßt, so führte diese Auslegung dazu, daß der Personalrat die Vorlage sämtlicher Bewerbungen für einen Dienstposten verlangen kann.

Das entscheidende Kriterium für die Beteiligung des Personalrats ergibt sich aus dem Begriff der "beabsichtigten Maßnahme", von der der Leiter der Dienststelle (der Gemeindedirektor) nach § 66 Abs.2 LPVG den Personalrat zu unterrichten hat. ¹⁾

Die beabsichtigte Maßnahme kann aber nur die Besetzung eines Dienstpostens mit einer bestimmten Dienstkraft sein. Die Willensbildung innerhalb der Dienststelle unterliegt nicht der Mitbestimmung. ²⁾

Der Personalrat hat keinen Einfluß auf die Überlegungen und Handlungen, die der beabsichtigten Maßnahme vorausgehen. Da der Personalrat nicht an ihnen beteiligt ist, hat er folglich bei Einstellungen auch keinen Rechtsanspruch auf Einsicht in die Unterlagen sämtlicher oder eines vorausgewählten Teiles der Bewerber. ³⁾ Er kann nur die Vorlage der Unterlagen des

1) Schmidt-Reinartz, a.a.O., Anm. 4 zu § 66

2) So Havers, LPVG Kommentar, Anm. 3 zu § 72

3) Vgl. dazu OVG Münster in ZBR 1960, 358

von der Dienststelle ausgesuchten und vorgeschlagenen
Bewerbers verlangen. Der Personalrat kann jedoch im
Rahmen der Erörterung gemäß § 66 Abs.2 LPVG nähere
Auskünfte z.B. über Auswahlkriterien einholen.

Liegt die Einstellungskompetenz nicht beim Hauptgemeindevorstand, sondern bei dem Rat oder einem Ausschuss, so wird in der Praxis vielfach so verfahren, daß der Leiter der Dienststelle zunächst vorsorglich die Zustimmung des Personalrats zu den in die engere Wahlbezogenen Bewerbern einholt und dann die Entscheidung des Rates oder des Ausschusses herbeiführt. Gegen dieses Verfahren bestehen keine rechtlichen Bedenken, da die Rechte des Personalrats nicht eingeschränkt werden.

Es ist zu fragen, ob der Personalrat seine Zustimmung davon abhängig machen kann, daß der Gemeindegemeinschaftsdirektor Abänderungsvorschläge berücksichtigt. Dazu ist festzustellen, daß eine Zustimmung unter Bedingungen nicht zulässig ist. Die Zustimmung wird unbedingt positiv oder negativ ausfallen müssen. Man wird jedoch nicht verhindern können, daß eine negative Stellungnahme u.U. dazu benutzt wird, um andere Gesichtspunkte durchzusetzen. Nur genügt für die Ablehnung eines Personalvorschlages der Dienststelle durch den Personalrat nicht die Begründung, die Dienststelle hätte die Stelle nicht zuvor ausgeschrieben. Soweit keine Ausschreibungspflicht besteht, obliegt die Stellenausschreibung dem vom Personalrat nicht kontrollierbaren pflichtgemäßen Ermessen des Hauptverwaltungsbeamten.

6 Einzelfälle der Mitbestimmung

Der Mitbestimmungskatalog zugunsten des Personalrats in § 72 Abs.1 LPVG sieht in Ziff. 10 die Weiterbeschäftigung von Angestellten und Arbeitern über die Altersgrenze hinaus vor.

Im Bereich der sozialen Angelegenheiten hat der Personalrat nach § 72 Abs.2 Ziff. 1 mitzubestimmen bei der Gewährung von Unterstützungen, Vorschüssen, Darlehen und entsprechend sozialen Zuwendungen. Diese Mitbestimmung bezieht sich jeweils nur auf Maßnahmen im Einzelfall. Wenn etwa die Mittel für bestimmte Sozialleistungen im Haushaltsplan gekürzt oder gestrichen werden, steht dem Personalrat nur ein Mitwirkungsrecht gemäß § 73 Ziff.1 LPVG zu.

Der Mitbestimmung unterliegen auch Zuweisung und Kündigung von Wohnungen, über die die Dienststelle verfügt (§ 72 Abs.2 Ziff.2 LPVG). Gemeint sind hier nur Wohnungen, für die die Dienststelle den Wohnberechtigten bestimmt, also insbesondere Wohnungen, die im Rahmen von Wohnungsbauprogrammen den Beschäftigten zugewiesen werden. Nicht hierunter fallen Dienstwohnungen und Werkdienstwohnungen, die an die Person des Inhabers eines bestimmten Dienstpostens gebunden und nicht unter sozialen Gesichtspunkten zugewiesen werden.

Erhebliche Zweifel verursacht die Bestimmung des § 72 Abs.3 Ziff. 1 LPVG, wonach der Personalrat mitzubestimmen hat über Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit und der Pausen, sowie Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage. Unklar ist in der Praxis, ob sich die genannte Bestimmung nur auf die generelle Regelung der Dienstzeitverteilung in einer Dienststelle bezieht, oder ob sie auch anzuwenden ist, wenn einzelne Beschäftigte eine andere Arbeitszeit bekommen sollen. Dazu sei das Beispiel der Feuerwehr angeführt, bei der mit Zustimmung des Personalrats der 24-Stunden-Dienst gilt. Insbesondere im vorbeugenden Brandschutz müssen jedoch einzelne Feuerwehrbeamte eine andere Arbeitszeit einhalten, und zwar regelmäßig den Tagesdienst. Werden nun Feuerwehrbeamte - vielleicht sogar auf eigenen Wunsch -

aus dem 24-Stunden-Dienst heraus in den normalen Tagesdienst genommen, ergibt sich die Frage, ob diese Änderung der Mitbestimmung des Personalrats unterliegt.

Die Gesetzesauslegung nach Sinn und Zweck führt zu dem Grundsatz, daß nur allgemeine Regelungen über Beginn und Ende der Arbeitszeit und der Pausen, die die gesamte Dienststelle oder einzelne Arbeitsgruppen betreffen (z.B. Pförtner, Telefonistinnen oder Putzhilfen), der Mitbestimmung unterliegen, nicht aber Sonderregelungen für einzelne Beschäftigte.¹⁾ Gestützt wird diese Auffassung durch § 72 Abs.3 Satz 2. Muß demzufolge für Gruppen von Beschäftigten die tägliche Arbeitszeit nach Erfordernissen, die die Dienststelle nicht voraussehen kann, kurzfristig unregelmäßig festgesetzt werden, so beschränkt sich die Mitbestimmung auf die Grundsätze für die Aufstellung der Dienstpläne, insbesondere für die Anordnung von Dienstbereitschaft, Mehrarbeit und Überstunden.

7 Grenzfälle

Nach § 72 Abs.3 Ziff.6 LPVG hat der Personalrat mitzubestimmen über die Errichtung, Verwaltung und Auflösung von Sozialeinrichtungen ohne Rücksicht auf ihre Rechtsform. Es geht hier nur um solche Sozialeinrichtungen, die die Dienststelle betreibt oder an denen sie unmittelbar beteiligt ist. Nicht einbezogen werden reine Selbsthilfeeinrichtungen der Beschäftigten oder Sozialeinrichtungen, die vom Personalrat oder einem Dritten - evtl. unter Verwendung von Zuschüssen der Dienststelle - betrieben werden.

1) Schmidt-Reinartz, a.a.O., Anm. IV 1 zu § 72

Bei der nach § 72 Abs.3 Ziff.15 LPVG zustimmungsbedürftigen Regelung der Ordnung in der Dienststelle und des Verhaltens der Beschäftigten entsteht die Frage, ob die Mitbestimmung sich auch auf Disziplinarangelegenheiten der Beamten und Dienstordnungsangelegenheiten der Angestellten und Arbeiter bezieht. Vom Wortlaut und Sinn der Vorschrift muß die Frage verneint werden. ¹⁾ Die Beteiligung des Personalrats an Einzelpersonalien ist in § 72 Abs.1 LPVG abschließend geregelt. Nach den sozialen Angelegenheiten in Abs.2 behandelt der Abs.3 innerdienstliche Angelegenheiten, die grundsätzlich genereller Regelung bedürfen.

Da die ihrem Wesen nach zwingende Regelung eine abschließende und erschöpfende Aufzählung aller Personalmaßnahmen enthält, bei denen dem Personalrat ein Mitbestimmungsrecht zusteht, sind die in § 72 nicht aufgezählten Angelegenheiten der Beteiligung des Personalrats entzogen. ²⁾

Hier sollte nicht der vollständige Katalog aller der Mitbestimmung unterliegenden Maßnahmen erläutert werden, vielmehr kam es darauf an, exemplarisch die Einschränkung der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten anhand wesentlicher Fälle der Mitwirkung und Mitbestimmung des Personalrats zu erläutern.

1) Ebenso Havers, a.a.O., Anm. 3 zu § 64, S.247

2) Vgl. zur Praxis der Beteiligung des Personalrats in Einzelfällen, Stadtdirektor Dr. Gronwald, Hamm, in: Personalvertretungsrecht in der kommunalen Praxis, Erfahrungen und Berichte, herausgegeben vom Städtetag NW, 1977

III Die Einschränkungen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten durch sachliche und politische Abhängigkeiten

1 Das Beispiel der kommunalen Datenverarbeitung

Von zunehmender Bedeutung für Organisationsentscheidungen des Hauptverwaltungsbeamten sind die faktischen Rahmenbedingungen, die den kommunalen Verwaltungsapparat bestimmen. Von besonderer Bedeutung ist heute für die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten der Einsatz und die Wirkung der kommunalen Datenverarbeitung. Jeder Praktiker weiß, daß die kommunale Datenverarbeitung die Planung und Entwicklung automatisierter Verfahren zur Ablösung in sich geschlossener, bisher manueller oder mechanisierter Arbeitsprozesse umschließt und daß die Realisierung dieser Programme bzw. Programmsysteme auf elektronischen Datenverarbeitungsanlagen weiter ansteigt. Über die Notwendigkeit und Einsatzmöglichkeit der ADV im Rahmen der Kommunalverwaltung bei Massenvorgängen besteht kein Zweifel. Zur Orientierung nur folgende Zahlen: 1977 gab es in Nordrhein-Westfalen 37 kommunale Datenzentralen, ca. 85 Gemeinden und Kreise waren im Durchschnitt bis dahin einer kommunalen Datenzentrale angeschlossen; die Größe des Einzugsgebietes schwankt zwischen 383 qkm bis 4 337 qkm; die Entfernung eines Anwenders von der KDZ beträgt 17 - 120 km.¹⁾ Allein diese Zahlen machen deutlich, daß heute nahezu alle Gemeinden und Kreise ihrer KDZ zugeführt sind und damit hoheitliche Funktionen abgegeben haben und ihre Organisationsgewalt auch insofern stark eingeschränkt haben.

1) Vgl. hierzu Ostermann, Das Konzept der kommunalen Datenverarbeitung, Vortrag im Seminar für Oberstadtdirektoren, als Skript veröffentlicht von KKADV, Koordinierungsstelle für automatisierte Datenverarbeitung der Kommunalen Spitzenverbände im Lande NW, Düsseldorf

Bei den zentralen Anwendungsgebieten der ADV im Personalwesen, im Finanzwesen, im Einwohnerwesen einschließlich Meldewesen, im Grundstückswesen (insbesondere Liegenschaftakataster), im Bauwesen (Objekterwurf, Objektausführung und Abrechnung), im Bildungs- und Schulwesen und im Sozialwesen ist eine "hausinterne" Steuerung durch eigene Kräfte oder Geräte nicht mehr möglich und schon aus Kostengründen abzulehnen. Da mittlerweile in Einzelbereichen die reine Stapelverarbeitung abgelöst und ergänzt wurde und die Stapelfernverarbeitung und bei Einzelfall Verarbeitung um Auskunftssysteme mittels direkter Datenfernverarbeitung ergänzt wurde, beschränkt sich die ausgeübte Organisationsgewalt auf diesem Sektor für den Hauptverwaltungsbeamten auf Sitz und Stimme in den Gremien der für ihn zuständigen kommunalen Datenzentrale, dem Verwaltungsausschuß eines Gebietsrechenzentrums. Da aber z.B. dem kommunalen Rechenzentrum Niederrhein Kreise, Mittelstädte und die Großstadt Krefeld angeschlossen sind, gleichzeitig aber die Einwohnerzahlen der Mitglieder über Kosten und Mitwirkungsrechte entscheiden, ist die Einflußmöglichkeit des Hauptverwaltungsbeamten einer Mittelstadt mit ca. 85 000 Einwohnern gering, selbst wenn er dem Führungsgremium, dem Verwaltungsausschuß des Rechenzentrums, angehört.

Die kommunale Datenverarbeitung in der KDZ ist rechtlich als Anwendungsfall interkommunaler Zusammenarbeit aufzufassen. Diese interkommunale Zusammenarbeit grenzt auf freiwilliger Grundlage die lokale Autonomie und damit insbesondere die Organisationsgewalt des Verwaltungschefs ein. Je zentralistischer die Organe der KDZ organisiert werden, je mehr die unmittelbare Beteiligung durch nur mittelbare Repräsentanz ersetzt wird, desto stärker reduziert sich die eigene Organisationsgewalt des Anwenders. Es ist zwingend,

daß bei immer mehr Anwendern in einer Kommunalen Datenverarbeitungszentrale (KDZ) die individuelle Anwenderbetreuung und die Produktion mit Arbeitsvor- und Arbeitsnachbereitung schwieriger ausfällt. Die Einrichtung von Arbeitskreisen und Ausschüssen zur Gewährleistung der Beteiligungsfunktionen hat ihre Grenzen, die bei Überschreiten entweder zur Arbeitsunfähigkeit oder zum Abbau echter Gewährleistung führt.

Hinzu kommt das starke Wissensgefälle zwischen KDZ und Anwender. Auch oder gerade der Hauptverwaltungsbeamte ist regelmäßig nicht in der Lage, dieses Wissensgefälle auszugleichen. Er begibt sich damit gewollt oder ungewollt starker Einwirkungsmöglichkeiten, die er noch vor wenigen Jahren im Rahmen der Organisationsgewalt wie selbstverständlich ausüben konnte. Eine Kompensation durch intensive Schulung von Fachpersonal und Verbindungsleuten gelingt nur in geringem Umfang, weil insbesondere in weiten Bereichen der Führungsebenen die Auswirkungen der Automatisierung nicht voll übersehen werden. Die Ursache liegt in der Tatsache, daß Organisation und damit auch Automation als Führungsaufgabe nicht ausreichend geschult und praktiziert wird.

2 Politische Rahmenbedingungen

Es wurde bereits auf die Bedeutung des Strukturelements "politische Führung im internen Bereich der Verwaltung" hingewiesen. Es ist bekannt und in der Literatur kaum noch umstritten, daß die Verwaltung nicht mehr den Vollzug politischer Entscheidungen wertneutral praktiziert; vielmehr nimmt die Verwaltung am Entstehen der politischen Entscheidung in erheblichem Umfange teil. Politische Entscheidungen werden vorbereitet und auch der politische Kompromiß wird in der Kommunalverwaltung bereits bei der Auf-

bereitung der Entscheidungsmöglichkeiten antizipiert. Nur so lassen sich kommunalpolitisch umstrittene Vorgänge bei knappen Mehrheitsverhältnissen in der Vertretungskörperschaft durchsetzen.

Es liegt auf der Hand, daß diese Tatsache Einschränkungen der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten mitverursacht. Auch in Nordrhein-Westfalen mit der im Vergleich zu anderen Ländern relativ langen Wahlzeit der Hauptverwaltungsbeamten von 12 Jahren muß das nach der GO ursprünglich unpolitisch konzipierte Amt des Gemeindedirektors heute aufgrund vielfacher politischer Aktivitäten und Verflechtungen des Amtsinhabers in Verbänden, politischen Parteien und anderen Gremien stärker politisch gewichtet werden. Zwar wahrt der Gemeindedirektor eine über Wahlperioden hinausgehende gewisse verwaltungsfachliche Kontinuität der örtlichen Selbstverwaltung und ist auch aufgrund seiner gewonnenen Erfahrung und Ausbildung, der vielfältigeren Information dem "einfachen Ratsmitglied" gegenüber im Vorteil. Aber die tendenziell zunehmende kommunalpolitische Einbindung des Hauptverwaltungsbeamten in parteipolitische Gremien ergibt Abhängigkeiten und Verflechtungen, die auch für Entscheidungen im Rahmen der Organisationsgewalt von einer gewissen Relevanz sind. So ist z.B. die Besetzung einer Amtsleiterstelle, die durch Hauptsatzung dem Hauptverwaltungsbeamten als im Rahmen seiner Organisationsgewalt übertragen werden kann, durchaus einer politischen Wertung zugänglich. Die Führung der Verwaltung hat insoweit den Anforderungen aus dem kommunalpolitischen Umfeld Rechnung zu tragen.

Organisationsentscheidungen im engeren Sinne, wie z.B. die Anwendung eines bestimmten Organisationsschemas im Hochbauamt oder Rechtsamt aufgrund von Empfehlungen der KGSt, haben in der politischen Diskussion dagegen einen vergleichsweise geringen Stellenwert. Einflüsse

aus der Vertretungskörperschaft auf diese Vorgänge sind selten bekanntgeworden; es sei denn, die Organisationsentscheidung des Hauptverwaltungsbeamten hat im Einzelfall zu nicht praktikablen Ergebnissen geführt, die bei publikumsintensiven Ämtern schnell der Öffentlichkeit und der Vertretungskörperschaft offenbar wurden.

F Schlußbewertung und Zukunftserwartung

Für eine Schlußbewertung und die Zukunftserwartungen können persönliche Erfahrungen des Verfassers und allgemeine Trends berücksichtigt werden.

Die faktischen und rechtlichen Möglichkeiten und Schranken der Organisationsgewalt für den Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung bleiben von den zukünftigen Reformen der Kommunalverfassungen in den Ländern nicht unberührt. Rechtlich ist die Organisationsgewalt - bundesweit gesehen - sehr uneinheitlich geregelt. Die faktisch ausgeübte Organisationsgewalt ist im Zusammenhang mit der Größenordnung der Gemeinde und nicht zuletzt mit der Persönlichkeit des betroffenen Hauptverwaltungsbeamten zu sehen und zu werten. Zudem gelingt eine Festschreibung der Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung auch deswegen nicht, weil das öffentliche Dienstrecht sich entwickelt, weil unter dem Stichwort "Demokratisierung der Verwaltung" oder "Privatisierung" vielfältige Veränderungsprozesse auf die kommunale Ebene einwirken.

I Generelle Normierungen beseitigen nicht den Konfliktstoff

Ein Versuch, etwa durch Vereinheitlichung des Kommunalverfassungsrechts eine Beseitigung der Probleme anzustreben, die bei Ausübung der Organisationsgewalt entstehen, ist sicher abwegig. Im Gegenteil ist festzustellen, daß in allen Bundesländern ein Spannungsverhältnis zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und der Vertretungskörperschaft besteht und daß aus den unterschiedlichsten Anlässen und Gründen Konflikte zwischen diesen beiden Organen aufbrechen. Eine fast typische Auseinandersetzung zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten und einem Beigeordneten bzw. Dezernenten aufgrund ausgeübter Organisationsgewalt

findet z.Z. in Frankfurt mit gerichtlichem Nachspiel statt. ¹⁾ Einleitend ist bereits auf die praktische und rechtspolitische Relevanz eines solchen Vorgangs hingewiesen worden. ²⁾ Die Betrachtung der kommunalpolitischen Vorgeschichte dieses Verfahrens führt zurück auf die Wahl eines der SPD-Fraktion zugerechneten Beigeordneten als hauptamtlichen Stadtrat für 6 Jahre. Nach dem Wahlsieg der CDU im März 1977 und dem vorzeitigen Rücktritt des damaligen Oberbürgermeisters Rudi Arndt wurden alsbald in der Lokalpresse Mutmaßungen angestellt, daß dem betroffenen Stadtrat seitens der CDU die Zuständigkeit für das Personalamt entzogen werden solle. ³⁾ Der neue Oberbürgermeister Wallmann reduzierte kurz nach seinem Amtsantritt die Kompetenzen des Beigeordneten Jäkel um das Personalamt, das Ausbildungsamt und die Zusatzversorgungskasse. Der Beigeordnete behielt die Kompetenz für die städtische Rechtsstelle, das Versicherungsamt, die Branddirektion, die Standesämter und das Ausgleichsamt. Unabhängig von den politischen Auseinandersetzungen um diesen Vorgang legte der Stadtrat Widerspruch gegen diese Maßnahme beim Oberbürgermeister ein mit dem Hinweis, daß die Änderungen der Mehrheitsverhältnisse in der Vertretungskörperschaft keinen sachlichen Grund für eine Dezernatsumverteilung darstellten. Zugleich stellte er gegen die angeordnete sofortige Vollziehung der Verfügung beim Verwaltungsgericht in Frankfurt den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruches nach § 80 Abs.5 VwGO.

1) Vgl. hierzu den Beschluß des VG Frankfurt a.M. vom 20.9.1977, V/1 H 567/77, mitgeteilt in "Der Städtetag" 77/717

2) Vgl. auch FAZ v. 18.6.1977, S.41 ff.: "Dezernent Jäkel jetzt ohne das Personalamt" und FR.v. 18.6.1977, S.13

3) Vgl. "Magistratsbesetzung: Streit schwelt weiter", FR v. 10.5.1977, S.10

Ohne auf den Einzelfall hier weiter eingehen zu wollen, wird doch deutlich, daß der Konfliktstoff latent in jedem Kollegialorgan bzw. Beigeordnetenkollegium vorhanden ist. Dem Frankfurter Streit entsprechend hat nach der Kommunalwahl 1978 in München der Kreisverwaltungsreferent angekündigt, notfalls gerichtliche Schritte gegen Änderungen seiner Kompetenzen einzuleiten.¹⁾ Legt die Vertretungskörperschaft in einem Beschluß den Geschäftskreis der hauptamtlichen Stadträte inhaltlich fest, so ist dieser Aufgabenbereich der Entscheidungsbefugnis des Hauptverwaltungsbeamten entzogen. Das gilt mit Sicherheit immer dann, wenn eine entsprechende gesetzliche Befugnis in der Gemeindeordnung geregelt ist, so z.B. § 53 Abs.1 Satz 2 GO NW.

Ist die Festlegung der Zuständigkeiten und die Verteilung der Dezernate dagegen Sache des Hauptverwaltungsbeamten und übt dieser in der Praxis das Geschäftsverteilungsrecht als Richtlinienkompetenz voll aus, dann ist der oben beschriebene Konflikt im Grunde vorprogrammiert. Denn: Die Stellung der Beigeordneten ist nicht nur eine Spitzenstellung in der Kommunalverwaltung, sie ist auch eine Schlüsselstellung. Das gilt auch für die Gemeindeordnungen, die einen "starken" Bürgermeister kennen, der rechtlich die Befugnisse und die Macht hat, die Verwaltung monokratisch zu führen.

Faktisch ist dies selten der Fall. In der Praxis funktioniert die Kommunalverwaltung nur durch das Zusammenwirken der Beigeordneten im Kollegium. Effektivität und Arbeit des Führungsgremiums jeder Kommunalverwaltung ist abhängig auch und nicht zuletzt vom wirkungsvollen Einsatz der Beigeordneten in sachlich ausgewogenen Dezernaten.²⁾ Ohne den Willen des Kollegiums zur kollegialen Kooperation und Koordination über unterschiedliche Parteizugehörigkeiten hinweg würden kommunale Apparate unregierbar. Die Loyalität gegenüber dem Rat und dessen kommunalpolitischen Grundentscheidungen ist dabei selbstverständliche

1) Vgl. Bericht über "Dezernenten als hochbezahlte Weisungsempfänger", in: Die demokratische Gemeinde 1978, S.484

2) Vgl. hierzu E.Schleberger, "Der Beigeordnete - ein kommunales Kuriosum?" in "Der Städtetag" 1977, S.631

Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit. Diese Rahmenbedingungen sind wesentlicher für die Effektivität der Verwaltungsspitze als etwa die Harmonisierung der einzelnen Kommunalverfassungen.

II Die tatsächlichen Trends in der praktischen Arbeit der kommunalen Verwaltungsspitze

Tatsächlich läuft der Trend in der praktischen Arbeit in der kommunalen Verwaltungsspitze hin zu mehr Kollegialität. Zwar finden wir in den Gemeindeordnungen der Bundesländer außer Fragen der Rechtsstellung der weiteren Bürgermeister bzw. Beigeordneten (Referenten) in bezug auf die Pflicht zur kollegialen Verwaltungsführung wenig klärende Hinweise. Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein betonen allerdings formal das kollegiale Entscheidungsprinzip, in der süddeutschen Ratsverfassung dominiert der vom Volk gewählte Oberbürgermeister. In Niedersachsen werden die hauptamtlichen Dezernenten fast nur am Rande erwähnt, in Nordrhein-Westfalen wird ihre Selbständigkeit gegenüber dem Oberstadtdirektor betont. Das Saarland sieht im hauptamtlichen Beigeordneten eine Sonderform des ehrenamtlichen Beigeordneten.

Nur für den Leiter des Finanzwesens (Kämmerer) findet man einige konkretere Hinweise. Die Regelungen im einzelnen sind den Hauptsatzungen, teilweise aber auch der Organisationspraxis überlassen. Übersichtlich, transparent sind die Befugnisse der Beigeordneten und des Hauptverwaltungsbeamten in den Kommunalverfassungen wahrlich nicht. Die Frage ist allerdings: Müssen sie es sein, sollten sie es sein? Warum wohl? Es erscheint kaum erforderlich, die Funktionen des Beigeordneten unterschiedlicher Ausprägung für den Bürger unbedingt überschaubarer zu machen. Da die Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern sehr

unterschiedlich sind, verlangen sie auch unterschiedliche rechtliche Regelungen. In der Praxis ist jedenfalls bundesweit der monokratische Zuschnitt der Verwaltungsführung durch das Prinzip einer kollegialen Verwaltungsführung überlagert worden. ¹⁾

Auch eine Analyse der Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung, wie sie von Karl Böhret und M.T.Junkers vorgelegt wurde, ²⁾ macht deutlich, daß bei allen erprobten Modellen tendenziell die Entwicklung zu mehr Kollegialität führt, "Autoritärer Führungsstil" ist nicht mehr gefragt und wohl auch kaum noch durchsetzbar. Delegation von Verantwortung, die Trennung von Führungsebene und Linienfunktion wird deutlich. Auch die Hamburger Regelung des Zeichnungsrechts mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Obereinstimmung von Sachbearbeiterfunktionen und Entscheidungsbefugnissen liegt im Trend dieser Entwicklung. Ähnliches gilt für die Führungskonzepte eines Management by Objectives und einer Führung durch Zielvorgabe. In nahezu allen neueren Überlegungen - auch im Bereich der privaten Wirtschaft - hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß durch eine Beteiligung der Mitarbeiter am Zielsetzungsprozeß der Verwaltung die geforderte Motivation des Teams und damit eine höhere Leistungsbereitschaft erreichbar erscheint.

III Gibt es einen Kernbereich der Führung und Leitung durch den Hauptverwaltungsbeamten, der nicht kollegialisierbar ist?

Ohne auf eine Bewertung der Führungskonzepte eingehen zu wollen - sie unterscheiden sich vor allem durch die Anzahl und die Art ihrer Strukturelemente - wird doch deutlich, daß kooperative Formen insgesamt vordringen. Böhret/Junkers schreiben zurecht, daß die

1) E. Schleberger, a.a.O., S. 633

2) C.Böhret/Junkers, a.a.O., S. 87 ff.

Erhöhung der Motivation und die verbesserte Beteiligung aller Mitarbeiter an der Spitze der Bewertungskriterien stehen, um die Geeignetheit eines Führungskonzeptes für die öffentliche Verwaltung zu prüfen.¹⁾

Es bleibt die Frage, ob für den Behördenleiter bzw. den Hauptverwaltungsbeamten ein Kernbereich von Organisationsgewalt verbleibt, der nicht kollegialisierbar ist. Sicher scheint mir, daß mangelnde Führungsqualitäten des Verwaltungschefs durch noch so gute Befähigungen der Beigeordneten nicht voll ausgeglichen werden können. Zwar sprechen viele Gesichtspunkte für eine Kollegialisierung der Verwaltungsspitze in den Kommunalverwaltungen der Länder, gleichwohl scheint mir untersuchenswert zu sein, ob es einen Bereich für den Hauptverwaltungsbeamten gibt, der ausschließlich seiner Organisationsgewalt unterliegen sollte, der nicht entziehbar sein kann und darf. Probleme der Haftung und der Kontrolle von Führungsgremien und Führungsorganen sind möglicherweise bei einer zu starken Kollegialisierung nicht mehr überschaubar.

Es gibt aber auch andere Gesichtspunkte, die für einen Ausschließlichkeitskatalog zugunsten des Hauptverwaltungsbeamten sprechen, um die Einheitlichkeit und Kontinuität der Verwaltung zu garantieren. So ist z.B. die Erledigung von Aufgaben, die der Gemeinde aufgrund gesetzlicher Vorschriften obliegen, zum mindesten nach einheitlichen, im Zweifel vom Hauptverwaltungsbeamten festzulegenden Grundsätzen sicherzustellen. Ähnliches gilt für die gesetzliche Außenvertretung. Auch insoweit ist aus Gründen der Haftung und der Kontrolle möglichst nur eine Person, hier der Hauptverwaltungsbeamte, mit dieser Obliegenheit zu betrauen. Das weite Feld der Unterrichtungspflicht gegenüber Rat und Ausschüssen, gegenüber den führenden Politikern in der Vertretungskörperschaft scheint mir

1) C.Böhret/Junkers, a.a.O., S. 112

persönlich sinnvollerweise nur durch den Hauptverwaltungsbeamten gewährleistet zu sein. Ob die Beanstandungspflicht bei rechtswidrigen Beschlüssen der Vertretungskörperschaft kollegialisierbar ist, ist zum mindesten fraglich. Ähnliches würde für ein Prüfungsauftragsrecht an das Rechnungsprüfungsamt gelten, was m.E. ausschließlich dem Rat oder dem Hauptverwaltungsbeamten zugänglich sein sollte.

"Patentrezepte" für die Ausübung der Organisationsgewalt durch den Hauptverwaltungsbeamten sollen und können nicht geboten werden. Die Vielschichtigkeit der Einzelprobleme läßt dies ohnehin nicht zu. Die schwierige zentrale Steuerung städtischer Verwaltungen darf sicher nicht durch eine übermäßige Verstärkung dezentralisierender Tendenzen weiter erschwert werden. Umgekehrt verursacht eine übersteigerte Bündelung von Entscheidungen auf eine Person Lähmung und Inaktivität der Mitarbeiter. Organisieren, ausgeübte Organisationsgewalt bedeutet immer, einen vernünftigen Kompromiß verschiedenartiger Organisationsprinzipien herbeizuführen.

Geschäftsordnung

für den Magistrat der Universitätsstadt Marburg a.d. Lahn

in der Fassung der Änderung vom 21. 4. 1975

- - -

Mit Beschluß vom 18. Juli 1966 hat sich der Magistrat der Universitätsstadt Marburg a.d.Lahn folgende Geschäftsordnung gegeben:

§ 1

Sitzungen

1. Die Sitzungen des Magistrats finden in der Regel jeden Montag, 16.00 Uhr, statt. Zwischen der Einladung und dem Sitzungstag müssen drei Kalendertage liegen. In besonderen Fällen kann die Einladungsfrist auf einen Tag abgekürzt werden. Hierauf ist bei der Einberufung besonders hinzuweisen. Der Einladung ist eine Tagesordnung mit den dazugehörigen Vorlagen beizufügen. Die Unterlagen zu den einzelnen Beratungsgegenständen können bei der Geschäftsstelle des Magistrats - Hauptverwaltung - eingesehen werden.
2. Außerordentliche Magistratssitzungen können von dem Vorsitzenden einberufen werden, wenn es die Geschäfte erfordern. Der Vorsitzende hat unverzüglich eine außerordentliche Sitzung einzuberufen, wenn es mindestens ein Drittel der Magistratsmitglieder unter Angabe der zur Verhandlung stehenden Gegenstände verlangt.
3. Die Magistratsmitglieder sind verpflichtet, an den Sitzungen teilzunehmen. Im Verhinderungsfalle ist der Vorsitzende zu benachrichtigen.
4. Der Vorsitzende kann zu einzelnen Punkten der Tagesordnung Beamte und Angestellte hinzuziehen. Die Mehrheit des Magistrats kann bestimmen, daß die Beratung bestimmter Vorlagen nur in Anwesenheit der stimmberechtigten Magistratsmitglieder erfolgt.

§ 2

Vorsitz

1. Den Vorsitz führt der Oberbürgermeister; im Falle seiner Verhinderung gemäß § 47 HGO der Bürgermeister.
2. Für die weitere Vertretung ist folgende Reihenfolge maßgebend:

die hauptamtlichen Stadträte nach dem Dienstalter,
die ehrenamtlichen Stadträte nach dem Dienstalter,
bei gleichem Dienstalter nach dem Lebensalter.

Maßgebend ist das Dienstalter als Stadtrat bei der Stadt Marburg a.d.Lahn

§ 3

Tagesordnung

1. Der Vorsitzende setzt die Tagesordnung fest. Sie wird unterteilt in Tagesordnung A und B.
2. In der Tagesordnung A werden alle Vorlagen aufgeführt, die nach Vortrag oder durch Aufruf erledigt werden.
3. Teil B erhält die einfachen Angelegenheiten, die voraussichtlich keiner mündlichen Erörterung bedürfen. Auf Verlangen eines Magistratsmitgliedes ist über einen Tagesordnungspunkt B mündlich zu beraten.
4. Außerhalb der Tagesordnung können auf Antrag eines Magistratsmitgliedes allgemeine Gemeindeangelegenheiten oder Gegenstände, die nicht auf der Tagesordnung stehen, erörtert werden, sofern nicht widersprochen wird.

§ 4

Magistratsvorlagen

1. Magistratsvorlagen sind spätestens 4 Tage vor der Sitzung nach dem vorgeschriebenen Muster beim Haupt- und Personalamt einzureichen. Sie müssen vollständig sein und eine ausreichende Grundlage für die Beschlussfassung liefern.
2. Jede Magistratsvorlage muß einen Antrag und eine Begründung enthalten. Der Antrag ist so zu formulieren, daß er ohne Ergänzung als Beschluß übernommen werden kann. Ist die Stadtverordnetenversammlung für den endgültigen Beschluß zuständig, so muß dies aus dem Antrag hervorgehen.

§ 5

Beschlußfassung

1. Die Beschlüsse des Magistrats sind für alle Magistratsmitglieder bindend. Sie sind auch in der Stadtverordnetenversammlung und ihren Ausschüssen zu vertreten.

2. Die in Teil B der Tagesordnung aufgeführten Angelegenheiten (§ 3 Abs.3) gelten als genehmigt, wenn niemand widerspricht.
3. In eiligen Fällen können Beschlüsse des Magistrats auch im Umlaufverfahren gefaßt werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn kein Magistratsmitglied widerspricht.

§ 6

Widerstreit der Interessen

Mitglieder des Magistrats, die nach § 25 der Hessischen Gemeindeordnung von der Beratung und Beschlußfassung über einen Gegenstand ausgeschlossen sind, haben dies dem Vorsitzenden vor der Behandlung der Angelegenheit unaufgefordert mitzuteilen.

§ 7

Niederschrift

1. Über die Verhandlungen des Magistrats ist eine Niederschrift zu fertigen. Aus ihr muß ersichtlich sein, wer in der Sitzung anwesend war, welche Gegenstände behandelt, welche Beschlüsse gefaßt und welche Wahlen durchgeführt worden sind. Die Abstimmungs- und Wahlergebnisse sind festzuhalten. Jedes Magistratsmitglied kann verlangen, daß seine Abstimmung in der Niederschrift besonders vermerkt wird.
2. Die Niederschrift ist von dem Vorsitzenden und dem Protokollführer zu unterzeichnen. Der Protokollführer und sein Stellvertreter werden vom Vorsitzenden bestimmt.
3. Die Niederschrift liegt während der nächsten Sitzung zur Einsichtnahme durch die Magistratsmitglieder im Sitzungszimmer aus. Über Einwendungen entscheidet der Magistrat.
4. Die in der Magistratssitzung gefaßten Beschlüsse sind nach der Unterzeichnung der Niederschrift auszufertigen und unverzüglich den betreffenden Ämtern zuzuleiten.

§ 8

Vertretung des Magistrats gegenüber der Stadtverordnetenversammlung

1. Die Vertretung des Magistrats gegenüber der Stadtverordnetenversammlung ist Aufgabe des Oberbürgermeisters. Er kann jedoch den zuständigen Dezerenten hiermit beauftragen.

2. Der gesamte Schriftverkehr mit der Stadtverordnetenversammlung ist vom Oberbürgermeister zu unterzeichnen.

§ 9

Amtsverschwiegenheit

1. Die Mitglieder des Magistrats sind wie die Gemeindebeamten zur Verschwiegenheit verpflichtet. Sie dürfen die Kenntnis von Angelegenheiten, die der Verschwiegenheit unterliegen, nicht unbefugt verwerten. Mitteilungen über Ausführungen von Magistratsmitgliedern in Sitzungen und über Einzelheiten der Abstimmung sind unzulässig.
2. Die Magistratsmitglieder dürfen über Angelegenheiten, für die Amtsverschwiegenheit allgemein besteht, ohne Genehmigung weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgeben.

§ 10

Bildung von Deputationen

1. Als Hilfsorgane des Magistrats werden folgende Deputationen gebildet:
 - 1.1 Fremdenverkehrs- und Wirtschaftsförderungsdeputation
 - 1.2 Rechtsdeputation
 - 1.3 Sportdeputation
 - 1.4 Umweltschutzdeputation
 - 1.5 Kulturdeputation

Zu den allgemeinen Verwaltungsdeputationen kommen noch die Stadtschuldeputation, der Jugendwohlfahrtsausschuß und die Betriebskommission hinzu, die nach gesetzlichen Sonderbestimmungen zu bilden sind.

2. Im Bedarfsfalle können weitere Deputationen gebildet werden.
3. Die Deputationen unterstehen dem Magistrat. Sie werden nur beratend und empfehlend tätig, soweit ihnen nicht für einzelne Angelegenheiten die Entscheidungsbefugnis zugewiesen ist.
4. Die allgemeinen Verwaltungsdeputationen setzen sich zusammen aus dem Oberbürgermeister, weiteren Magistratsmitgliedern, acht Stadtverordneten und sechs sachkundigen Bürgern. Bei den Sonderdeputationen richtet sich die Zusammensetzung nach den geltenden Bestimmungen.

5. Die näheren Einzelheiten ergeben sich aus der Geschäftsordnung für die Deputationen.

§ 11

Inkrafttreten

Die Geschäftsordnung tritt am Tage nach ihrer Beschlußfassung in Kraft. Mit dem gleichen Tage verliert die bisherige Geschäftsordnung vom 8. 6. 1952 ihre Gültigkeit.

Marburg a.d. Lahn, den 19. Juli 1966

- Der Magistrat -
gez. Gaßmann
Oberbürgermeister

Dezernatsverteilungsplan

der Stadtverwaltung Viersen

Stand: 1. 11. 1978

Dezernat I Stadtdekanat	Dezernat II Erster Beigeordneter	Dezernat III Stadtkämmerer	Dezernat IV Stadtbaurat	Dezernat V Beigeordneter
Hauptamt	Schulverwaltungsamt	Kämmerei	Bauverwaltungsamt	Rechtsamt
Personalamt	Kulturamt	Stadtkasse	Planungsamt	Amt für öffentliche Ordnung
Statistik u. Wahlen	Zentralbibliothek	Steueramt	Vermessungsamt	Einwohnermeldeamt
Pressewesen	Schulpsychologischer Dienst	Liegenschaftsamt	Bauordnungsamt	Standesamt
Rechnungsprüfungsamt	Volkshochschule		Hochbauamt	Versicherungsamt
Stadtentwicklungsplanung	Jugendamt		Tiefbauamt	Amt für Zivilschutz und Feuerwehr
Wirtschafts- und Verkehrsförderung	Sportamt		Garten- und Friedhofsamt	Sozialamt
			Amt für Bodenordnung	Amt für Bauförderung und Wohnungswesen
				Fleischbeschauamt

Zentrale Verwaltungsaufgaben

1. Vorbereitung von Grundsatzentscheidungen zur Verwaltungs- und Gebietsreform
2. Allgemeine Beziehungen zu Bund, Land, anderen Gebietskörperschaften
(auch Bearbeitung der Angelegenheiten der zwischengemeindlichen und regionalen Zusammenarbeit)
3. Allgemeine Beziehungen zu diplomatischen und konsularischen Vertretungen
4. Allgemeine Regelung der Mitgliedschaft zu kommunalen Spitzenverbänden und Institutionen, zu sonstigen Verbänden, Vereinen und Organisationen
5. Allgemeine Angelegenheiten des Gemeindeverfassungsrechts (insbesondere Stadtgebiet, Benennung und Hoheitszeichen der Stadt, Einwohner und Bürger)
6. Allgemeine Angelegenheiten des Rates der Stadt einschl. Sitzungsdienst
7. Mitwirkung bei der Schaffung und Sammlung des Ortsrechts
8. Bearbeitung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung
9. Repräsentation, Ehrungen
10. Organisation der Stadtverwaltung
(insbesondere Organisationsplanung, Aufgabengliederung, Verwaltungsgliederung, Dezernatsgliederung, Zuständigkeitsregelung)
11. Regelung und Überwachung des Geschäftsganges und des allgemeinen Dienstbetriebes
(insbesondere Allgemeine Geschäftsanweisung, Dienstanweisungen, Aktenordnung und Aktenplan)
12. Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung und -rationalisierung
(insbesondere Organisations- und Geschäftsprüfungen, Arbeitsuntersuchungen, allgemeine Auswertung von Gutachten und Prüfungsberichten, Vorschlagswesen, Bearbeitung von Arbeitnehmererfindungen)
13. Planung und Einsatz der automatisierten Datenverarbeitung
14. Allgemeine Regelung des Vordruckwesens, Begutachtung von Vordrucken und Stempeln

15. Bedarfsfeststellung für Büroinventar, Büromaschinen, anderes Büromaterial, Fernmeldeeinrichtungen, Tonaufnahme- und Tonwiedergabegeräte, Beschaffung und Verwaltung von audio-visuellen Medien für verwaltungsinterne Aus- und Fortbildung
16. Stellenbewertung und Aufstellung des Stellenplanes
17. Mitwirkung beim Personaleinsatz
(auch Mitwirkung bei der Anordnung von Überstunden gegen Entschädigung)
18. Festsetzung von Aufwandsentschädigungen, Auslagenersatz
19. Übertragung besonderer Befugnisse
(insbesondere allgemeine Unterschriftsbefugnisse für den Schriftverkehr, Vertretungsbefugnisse für Verpflichtungserklärungen, Feststellungs- und Anordnungsbefugnisse, Postvollmachten, Verwendung von Namensstempeln und Dienstsiegeln)
20. Herausgabe der "Amtlichen Mitteilungen" für die Verwaltung und des amtlichen Verkündungsblattes
21. Zentraler Postein- und -ausgang
22. Zentraler Zustelldienst
(Botenmeisterei)
23. Aufstellung des Raumprogramms für Verwaltungsgebäude
24. Verwaltung der Verwaltungsgebäude und der Diensträume
25. Allgemeine Regelung der Reinigung von Dienstgebäuden und Schulen, Feststellung des Bedarfs an Reinigungsmaschinen, -geräten und -mitteln
26. Allgemeine Dienstreiseangelegenheiten und Regelung der dienstlichen Benutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln
27. Regelung der Benutzung von Dienstfahrzeugen
(insbesondere Feststellung des Bedarfs und Anschaffung von Fahrzeugen der Fahrbereitschaft und beamteneigenen Fahrzeugen, Zuteilung von Dienstfahrzeugen, Zulassung von privateigenen Fahrzeugen für dienstliche Zwecke)
28. Allgemeine Angelegenheiten des Vergabewesens und Regelung der Lagerhaltung

29. Zentrale Beschaffung und Unterhaltung der unter 15. und 25. aufgeführten Gegenstände sowie von Dienst- und Schutzkleidung
30. Verwaltung der Bücher und Druckschriften, Dokumentation für Verwaltungszwecke (Verwaltungsbücherei, Regelung des Umlaufs von Verwaltungszeitschriften)
31. Anfertigung von Vervielfältigungen und Vergabe entsprechender Aufträge einschl. Drucksachen und Mikroverfilmungen
32. Buchbinderarbeiten für den allgemeinen Verwaltungsbedarf
33. Verwaltung der Fernsprech- und Fernschreibanlagen
34. Verwaltungsarchiv

Personalwesen

1. Personalwirtschaftliche Planung und Ausführung
2. Personalangelegenheiten der Beamten, Angestellten und Arbeiter
3. Versorgung der Beamten, Angestellten und Arbeiter
4. Aus- und Fortbildung des Personals
5. Berechnung und Anweisung der Gehälter, Vergütungen, Löhne, Versorgungsbezüge, Beihilfen und dgl.
6. Anweisung von Fehlgeldentschädigungen und dgl.
7. Festsetzung und Anweisung der Reisekosten, Wegstreckenentschädigungen, Umzugskosten, Trennungsentschädigungen
8. Dienstwohnungen und Werkdienstwohnungen
9. Federführung bei Disziplinarangelegenheiten
10. Ehrung von Beamten, Angestellten und Arbeitern
11. Soziale Betreuung der Beamten, Angestellten und Arbeiter
12. Personalärztlicher Dienst
13. Unfallschutz
14. Federführung bei allgemeinen Angelegenheiten nach dem Personalvertretungsgesetz; allgemeine Zusammenarbeit mit den Tarifpartnern
15. Bestellung zu besonderen Funktionen
16. Unabkömmlichkeitsstellung gemeindlicher Bediensteter
17. Ausstellung von Dienstausweisen
18. Schadenersatzverfahren gegen städt. Dienstkräfte einschl. Erstattungsverfahren

Dienstanweisung

für die Stadtverwaltung Viersen über die Vergabe von Leistungen und Lieferungen einschl. Bauleistungen.

- - -

1. Einleitende Vorschriften

1.1 Geltungsbereich und Gegenstand

Die Dienstanweisung legt die Grundsätze fest, nach denen Lieferungen und Leistungen einschl. Bauleistungen (Aufträge) zu vergeben sind. Sie gilt für alle Aufträge und ist im Bereich der gesamten Verwaltung anzuwenden. Rechts- oder Verwaltungsvorschriften für einzelne Dienstzweige bleiben unberührt.

1.2 Anwendung anderer Bestimmungen

Bei allen Aufträgen ist das einschlägige Bundes- und Landesrecht zu beachten. Grundlagen für die Vergabe sind insbesondere:

die Vorschriften der Gemeindeordnung NW und des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens,
die Hauptsatzung und Zuständigkeitsordnung,
die Allgemeine Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA),
für bauliche Arbeiten die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB),
für sonstige Arbeiten und Lieferungen die Verdingungsordnung für Leistungen (VOL).

1.3 Leistungsfähigkeit und Geschäftsgebaren

Von Aufträgen sind Unternehmer auszuschließen, die geschäftlich unzuverlässig oder in sonstiger Hinsicht ungeeignet sind oder deren Angebot die Merkmale unlauteren Wettbewerbs tragen. Größere Aufträge sind nur an Bewerber zu vergeben, die ihren Verpflichtungen in steuer- und sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht nachgekommen sind und dies ggf. durch Bescheinigungen der zuständigen Stellen nachweisen können. Über einen evtl. Ausschuß und dessen Dauer entscheidet der Hauptausschuß (§ 5 c) dd) der Hauptsatzung).

1.4 Zuständigkeit

Für die Bearbeitung von Aufträgen sind die Ämter und die Dienststellen zuständig, denen die Bewirtschaftung der entsprechenden Haushaltsstellen übertragen ist. Aufträge für Lieferungen gleicher Art sind, wenn möglich und zweckmäßig, für die gesamte Verwaltung nur von einer Stelle zu be-

arbeiten, und zwar von der Stelle, die den größten Jahresbedarf hat. Diese wird ggfl. durch besondere Verfügung bestimmt.

2. Umfang und Art der Ausschreibung

- 2.1 Gemäß § 3 der VOB A. bzw. § 3 der VOL A. sind Leistungen und Lieferungen grundsätzlich öffentlich auszuschreiben, soweit nachstehend keine Ausnahmen zugelassen sind. Vor der Ausschreibung sind ausführliche Pläne, Zeichnungen und sonstige Entwürfe in dem erforderlichen Umfange anzufertigen. Der Inhalt der Ausschreibungsunterlagen muß so umfassend sein, daß Nebenarbeiten und Mißverständnisse, die Nachforderungen zur Folge haben können, ausgeschlossen sind und Tagelohnarbeiten nach Möglichkeit vermieden werden.
- 2.2 Bei der Vergabe gemischter Leistungen ist die VOB anzuwenden, wenn die Lieferungen nach dem anteiligen Auftragswert keine Bedeutung haben. Das gleiche gilt für die Anwendung der VOL beim umgekehrten Verhältnis. Ist die einheitliche Verwendung von VOB bzw. VOL ausnahmsweise nicht angängig, so ist in den Verdingungsunterlagen genau anzugeben, für welche Teile jeweils VOB bzw. VOL gelten.
- Soweit VOB oder VOL keine für den Einzelfall ausreichenden Bestimmungen enthalten, sind erforderliche Vereinbarungen über Sicherheitsleistungen, Kautions usw. schriftlich niederzulegen. Dies gilt auch für Vereinbarungen über Fracht, Porto, Verpackung, Anlieferstelle und Zahlungsbedingungen. Nach Möglichkeit ist ein angemessener Skontoabzug für kurzfristige Zahlungen bei Lieferungen zu vereinbaren.
- 2.3 Bei der Vergabe von Aufträgen ist wie folgt zu verfahren:
- Aufträge können vergeben werden bis zum voraussichtlichen Wert von:
- 2.31 3 000 DM ohne Ausschreibung zu ortsüblichen Preisen,
 - 2.32 über 3 000 - 5 000 DM aufgrund eines schriftlichen Angebotes oder aufgrund vorheriger schriftlicher Vereinbarung nach ortsüblichen Preisen oder als Anschlußauftrag, sofern das vorherige Angebot nicht älter als 1 Jahr ist,
 - 2.33 über 5 000 - 20 000 DM aufgrund beschränkter Ausschreibung unter mindestens 3 Anbietern je nach Art und Umfang des Auftrages,
 - 2.34 über 20 000 DM nach öffentlicher Ausschreibung.
- Mit Zustimmung des Dezernenten kann in Ausnahmefällen von der vorstehenden Regelung abgewichen werden, insbesondere soweit Schwierigkeits- bzw. Dringlichkeitsgrad der erforderlichen Arbeiten und Lieferungen es zweckmäßig erscheinen lassen. Die Gründe für das abweichende Verfahren sind aktenkundig zu machen.

- 2.4 Beim laufenden Bedarf an Lieferungen und Leistungen ist in der Regel der voraussichtliche Jahresbedarf zu ermitteln und auszuschreiben. Dabei ist ggfl. das Angebotsverfahren zu wählen. Beim Angebotsverfahren ist zu ermitteln, welchen Nachlaß die Anbieter auf die jeweiligen Tagespreise bei fester Auftragserteilung zur laufenden Lieferung für einen bestimmten Zeitraum und bei Abruf nach Bedarf gewähren. Grundsätzlich sind die Aufträge über den Jahresbedarf von Materialien als Abrufauftrag abzuschließen, um unnötige und kostspielige Lagerhaltung aususchalten.
- 2.5 Für Arbeiten, die im Angebot nicht vorgesehen sind, sind vor ihrer Inangriffnahme mit dem Unternehmer die Preise schriftlich zu vereinbaren. Diese sollen im angemessenen Verhältnis zu den Preisen des Angebotes stehen.
- 2.6 Für evtl. Tagelohnarbeiten sind in den Ausschreibungsunterlagen die Stundenlohnsätze mit Zuschlag sowie die Preise für Materialien und für die Gestellung von Maschinen, Geräten und Fahrzeugen zu erfragen. Die Preise der Angebote sind getrennt nach Material und Lohn zu gliedern unter Benutzung des Lohntarifs, der der Kalkulation zugrunde gelegt wird.

3. Eröffnung der Angebote

Bei der Eröffnung der Angebote in der Eröffnungsverhandlung gem. § 22 VOB bzw. § 22 VOL sollen zwei Angehörige der Beschaffungsstelle anwesend sein. Die Verhandlungsniederschrift ist nach dem in der Anlage beigefügten Vor-
druck zu fertigen.

4. Entscheidung über die Vergabe

- 4.1 Die Entscheidung über die Vergabe von Aufträgen treffen bei einer voraussichtlichen Auftragssumme
- a) bis 5 000 DM die Dienstkräfte in Höhe der jeweils vorliegenden Berechtigung zur Abgabe von Verpflichtungserklärungen,
 - b) bis 50 000 DM der Stadtdirektor und die Dezernenten,
 - c) über 50 000 DM der nach der Zuständigkeitsordnung zuständige Ausschuß des Rates der Stadt.
- 4.2 Werden Veränderungen eines Auftrages erforderlich, die das Programm in seinem Wesen nicht verändern und erhöht sich hierdurch die Auftragssumme nicht, entscheidet bis zu einer Änderung in Höhe von 5 000 DM der nach Ziff. 4.1 a) Berechtigte, im übrigen der Dezernent.

Erhöht sich hierbei die Auftragssumme, ist für die Entscheidungsbefugnis die Höhe der neuen Gesamtauftragssumme maßgebend; erhöht sie sich um nicht mehr als 15 % und übersteigt nicht 50 000 DM, so gilt die in Ziff. 4.1 a) und b) getroffene Regelung.

Ist die Zuständigkeit eines Ausschusses begründet und duldet die Ausführung des Auftrages keinen Aufschub, kann die Vergabe mit Zustimmung des Stadtdirektors erfolgen. Der Sachverhalt ist aktenkundig zu machen und der zuständige Ausschuß unverzüglich zu unterrichten.

4.3 Es ist nicht gestattet, Aufträge zu teilen, um die Bestimmungen über die Entscheidungsbefugnis zu umgehen. Es ist vielmehr anzustreben, durch Zusammenfassung von Aufträgen gleicher Art eine Ausschreibung zu ermöglichen. Falls eine ausgeschriebene Arbeit oder Lieferung in mehrere Lose geteilt werden soll, richtet sich die Zuständigkeit für die Entscheidung nach der Gesamtsumme.

4.4 Als Auftragssumme gilt bei regelmäßiger wiederkehrenden Leistungen die Halbjahresleistung.

4.5 Prüfung der Vergaben durch das Rechnungsprüfungsamt

Dem Rechnungsprüfungsamt obliegt gem. § 2 Abs. 2 Ziff. 3 der Rechnungsprüfungsordnung vom 2.1.1970 die vorherige Prüfung der Vergaben, soweit der Wert der Lieferung oder Leistung 5 000 DM übersteigt. Das gilt auch dann, wenn durch ein Nachtragsangebot die Gesamtauftragssumme von 5 000 DM überschritten wird.

5. Voraussetzungen für das Verpflichtungsgeschäft

5.1 Voraussetzung für das Verpflichtungsgeschäft ist das Vorhandensein der Haushaltsmittel. Veranlaßt ein Beamter oder Angestellter der Stadt ohne Zustimmung des Stadtkämmerers eine überplanmäßige Ausgabe oder trifft er ohne Zustimmung eine Anordnung, durch die Verbindlichkeiten der Stadt entstehen können, für die Mittel im Haushaltsplan nicht vorgesehen sind, so ist er der Stadt zum Schadenersatz verpflichtet, es sei denn, daß er zur Abwendung einer nicht voraussehbaren dringenden Gefahr für die Stadt sofort handeln mußte, hierbei nicht über das durch die Notlage gebotene Maß hinausgegangen ist und den Vorgang mit dem Antrag auf Zustimmung unverzüglich angezeigt hat. Das gleiche gilt, wenn er ohne vorherige Anzeige beim Stadtkämmerer ein Verpflichtungsgeschäft eingeht, obwohl er erkennt oder erkennen muß, daß durch diese Verpflichtung später der Haushaltsplan überschritten werden muß (§ 69 GO).

5.2 Verpflichtungserklärungen sind grundsätzlich schriftlich abzugeben; wenn im Ausnahmefall eine mündliche oder fernmündliche Auftragerteilung nicht zu vermeiden ist, muß die schriftliche Bestätigung unverzüglich nachgeholt werden.

6. Ausschließung von Verwandtengeschäften und Schadenshaftung

Kein Beamter oder Angestellter darf Verträge abschließen, Aufträge erteilen, Richtigkeitsbescheinigungen abgeben oder Zahlungsanweisungen vollziehen in Angelegenheiten, die ihn, seine Ehefrau, seine Verwandten bis zum 3. oder seine Verschwägerten bis zum 2. Grade betreffen oder den Genannten einen Vorteil erbringen oder erbringen können.

7. Zuwiderhandlungen

Bei Zuwiderhandlungen gegen Bestimmungen dieser Dienstanweisung haftet der Beamte oder Angestellte unbeschadet sonstiger disziplinarischer Maßnahmen der Stadt Viersen für den entstandenen Schaden.

8. Inkrafttreten

Die Dienstanweisung tritt am 1. Oktober 1973 in Kraft. Zum gleichen Zeitpunkt tritt die Dienstanweisung für die Stadtverwaltung Viersen über die Vergabe von Leistungen und Lieferungen einschließlich Bauleistungen vom 26. 1. 1970 außer Kraft.

Viersen, den 14. September 1973

Der Stadtdirektor

L e b e n s l a u f

Ich, Hans-Christian Vollert, wurde am 30.1.1942 als zweiter Sohn des Kapitäns Richard Vollert und seiner Ehefrau Maria Vollert geb. Lechtrek in Hamburg geboren.

Die ersten Lebensjahre und meine Grundschulzeit verbrachte ich in Hamburg; 1953 wurde mein Vater nach Bremen versetzt und meine Familie zog dorthin.

1962 legte ich am Neusprachlichen Gymnasium an der Parsevalstraße die Reifeprüfung ab.

Im Sommersemester 1962 nahm ich das Studium der politischen Wissenschaften und der Rechtswissenschaften an der Universität Freiburg auf. 1964 wechselte ich an die Universität Bonn und legte am Oberlandesgericht Köln im Jahre 1967 die Erste Juristische Staatsprüfung (Referendarexamen) ab. Meine Referendanzzeit absolvierte ich im Bereich des Oberlandesgerichts Köln, wobei ich die Kommunalstation im Landkreis Heinsberg durchlief. Bereits während meiner Kommunalstation entwickelte ich Neigung und Vorliebe für den Beruf des leitenden Kommunalbeamten, so daß ich mich nach Ablegung des Zweiten Juristischen Staatsexamens im Jahre 1970 vor dem Justizprüfungsamt in Düsseldorf direkt um einen Eintritt in die Kommunalverwaltung bemühte.

Im November 1970 begann ich meinen Dienst bei der Kreisverwaltung des Landkreises Borken i. Westf. als Kreisassessor. Wenig später wurde ich mit den Funktionen des Kreiskämmerers betraut und hatte zugleich die Aufgaben als persönlicher Referent des Oberkreisdirektors wahrzunehmen. Am 1.3.1972 wurde ich zum Ersten Beigeordneten der westfälischen Stadt Gronau gewählt, wo ich mich als allgemeiner Vertreter des Verwaltungschefs vornehmlich mit Fragen der Stadtsanierung, der Gemeindefinanzen und des Rechtsamtes einer Mittelstadt zu befassen hatte.

Seit dem 1. Mai 1974 bin ich Verwaltungschef der Stadt Viersen am Niederrhein.

Auf Anregung von Herrn Professor Dr. von Mutius und unter seiner Betreuung habe ich die Arbeit über "Die Organisationsgewalt des Hauptverwaltungsbeamten in der Kommunalverwaltung" angefertigt.

